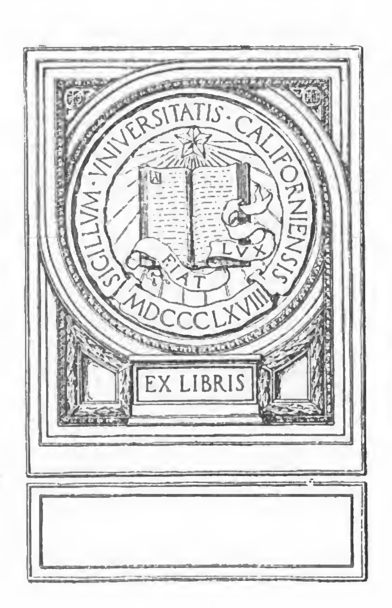
Anti-dumping

Wilhelm Feld


SIGILLVM · VNIVERSITATIS · CALIFORNIENSIS
FIAT LVX
MDCCCLXVIII
EX LIBRIS



Anti-Dumping, Prämienklausel und Ausgleichzölle als weltwirtschaftliche Kampfmittel gegen fremdländische Ausfuhrförderung

Von

Dr. Wilhelm Feld

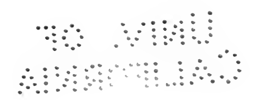


Tübingen
Verlag von J. C. B. Mohr (Paul Siebeck)
1918

Sonderabdruck

aus

Bd. 44 Heft 2 des »Archivs für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik«



Druck von H. Laupp jr in Tübingen

Inhalt

I.

Schon bald nach Ausbruch dieses Krieges äußerte die amerikanische Presse ernsthafte Befürchtungen über eine folgenschwere Umgestaltung des Welthandels in der kommenden Friedenszeit: Die europäischen Länder würden aus verschiedenen Gründen unmittelbar nach Beendigung des Krieges daran gehen müssen, ihre Ausfuhr um jeden Preis zu steigern; ihre Industrien würden eine fieberhafte Tätigkeit entfalten und mit den in ungeheuren Massen sich aufstapelnden Erzeugnissen vor allem die überseeischen Länder überschwemmen. Die deutsche Regierung z. B. unterstütze die Exportindustrien zu dem ausgesprochenen Zwecke »of accumulating reserves for the future dumping process«. Nach Friedensschluß werde das plötzliche Zurückströmen der vielen Soldaten ein solches Ueberangebot von Arbeitskräften bewirken, daß, wenn auch vielleicht die Löhne der gesunden und kräftigen Leute höher sein mögen als vor dem Kriege, jedenfalls aber die Hunderttausende von Krüppeln arbeiten müßten »almost for any pay«. Und diese billigen Arbeiter würden dann zur Erzeugung der billigen Exportwaren verwendet. Dagegen zu konkurrieren werde für Amerika um so schwieriger sein, als hier ein ausgeprägter Arbeitermangel herrscht: »It is unfortunate that just at a time when we shall bei called upon to make the greatest efforts in the producing field, that we must be hampered by a lack of workers.«

Und so geht nun das »Dumping« als drohendes Gespenst durch die Spalten der Zeitungen, durch die Berechnungen der amerikanischen Industriellen wie durch die Verhandlungen der wirtschaftlichen

Körperschaften und Parlamente. Zwar tauchten vereinzelte Stimmen auf, die vor einer Ueberschätzung jener Gefahr warnten: Die Industrie der kriegführenden Staaten hätte nach Rückkehr friedlicher Zustände zunächst auf einige Jahre genug zu tun, ihre zerstörten oder doch vernachlässigten Betriebe wieder auf die Höhe zu bringen, die Vorräte an Rohmaterial und Halbfabrikaten in ziemlicher Menge zu ergänzen und dem einheimischen Bedarf zu genügen. Wahrscheinlich würde sich auch ein Mangel an Geld und tüchtigen Arbeitern empfindlich geltend machen; die europäischen Löhne würden noch auf lange hinaus allgemein sehr hoch bleiben, und anderes mehr. Ueberhaupt solle man nicht unnötige Furcht vor dem Dumping der alten Welt hegen. Im Gegenteil: »Instead of worrying about the revival of industry in Europe, which will follow the war we should be prepared to help it along.« Je früher Europa wieder aufblühe, um so besser sei es für Amerika.

Diese Erwägungen drangen aber nicht durch, zumal es im Interesse der amerikanischen Fabrikanten lag, die Gefahr des europäischen Dumping für die heimische Industrie und damit für den gesamten Volkswohlstand in der öffentlichen Meinung zu befestigen. Wie hätte es auch anders gelingen können, zum Kampfe gegen eine angebliche Gefahr die Gesetzgebung in Bewegung zu setzen! Das war ja schließlich der Zweck des Feldzuges: Protektionistische Maßnahmen gegen die europäische Konkurrenz zu erreichen.

Dabei bemühte man sich in zwei Richtungen. Man wollte einmal die heimische Produktion gegen den unlauteren Wettbewerb der ausländischen Importeure auf dem inneren Markte der Union schützen, und außerdem der amerikanischen Ausfuhr auf den fremden Märkten eine bessere Stellung verschaffen. Diesen Zwecken dienen die Dumping-Klausel der Revenue Bill (Unfair Competition Act) sowie die Webb Bill, die beide gegen Mitte vorigen Jahres im amerikanischen Kongreß zur Verhandlung standen.

Die Tendenzen beider Vorlagen sind recht bezeichnend für die Erwartungen, die man in Amerika an die Umschichtung der weltwirtschaftlichen Beziehungen nach dem Kriege knüpft, und für den Stimmungsumschlag, den sie dort in der öffentlichen Meinung veranlaßt haben. Der Freihandel ist ein alter Grundsatz der demokratischen Partei und dennoch trat diese und die aus ihr hervorgegangene Regierung für die protektionistischen Maßnahmen der Dumping-Klausel ein. Noch einschneidendere Aenderungen erstrebt die Webb Bill. Freier Wettbewerb im Innern, Bekämpfung der Trusts und Monopole im Interesse der heimischen Verbraucher gehören zu den volkstümlichsten Forderungen — welche Rolle hat die Trustpolitik z. B. bei den Präsidentenwahlen öfters gespielt! — und dennoch fördert die Regierung offen einen Gesetzentwurf, der auf teilweise Aufhebung des Kartellierungsverbotes hinzielt.

Bei der allgemeinen Anerkennung der Grundsätze, welche in den Antitrust-Gesetzen ihren Ausdruck gefunden haben, mußte von vorne herein mit einem beachtenswerten Widerstand gegen ihre

Durchbrechung gerechnet werden und man hat deshalb von langer Hand die Einbringung des Abänderungsvorschlages vorbereitet und Stimmung dafür zu machen gesucht. Bereits im Februar 1914, also noch vor dem Kriege, hatte die Nationale Handelskammer in Washington [1]) auf ihrer Jahresversammlung die Einrichtung einer *Federal Trade Commission* gefordert und dabei als eine der Aufgaben der Kommission vorgesehen, daß sie Berichte erstatten solle über die Ratsamkeit einer Aenderung der Trustgesetze in der Richtung, Kartelle und andere Vereinigungen für den Ausfuhrhandel zu ermöglichen. Und wenig später kam auf der Versammlung des *National Foreign Trade Council* im Mai desselben Jahres die Milderung der Trustgesetze mit Bezug auf Ausfuhrkartelle zur Sprache. Beide Körperschaften bemühten sich auch damals schon eifrig um die Sammlung von Materialien zur Beurteilung der Außenhandels-Verhältnisse. Besonders aber seit Ausbruch des Krieges fühlte man in der Union, daß die Industrie demnächst vor neuen Verhältnissen stehen werde, und daß teilweise neue Handelsbeziehungen zu schaffen seien, für die sich keine praktischen Erfahrungen benutzen lassen, man vielmehr auf theoretische Erwägungen angewiesen ist.

Als dann im September 1914 die *Federal Trade Commission* geschaffen war [2]), nahm sich diese der Bewegung mit Eifer an. Sie ließ es sich angelegen sein, durch geschickte Propaganda die öffentliche Meinung zu beeinflussen, und veranstaltete umfassende Erhebungen über die Handelsbedingungen in und mit jenen fremden Ländern, wo Vereinigungen, Konventionen u. dgl. zwischen den Fabrikanten und Händlern den Außenhandel der Vereinigten Staaten beeinflussen. Die Untersuchungen wurden mit Achtung gebietender Schnelligkeit und echt amerikanischer Großzügigkeit durchgeführt. Die Kommission ließ dabei nicht nur die internationale Fachliteratur eingehend durcharbeiten (darunter einige 250 Zeitschriften, viele wissenschaftliche Abhandlungen und die Berichte der verschiedensten Anstalten, Interessenvertretungen, Kartelle usw. der bedeutenderen Industrieländer der Erde), sondern sie veranstaltete auch weit ausgreifende eigene Erhebungen und Rundfragen, öffentliche Einvernahmen der Exportinteressenten in 17 Städten der Union sowie persönliche Recherchen bei wichtigen Unternehmungen an Ort und Stelle durch ihre eigenen Beauftragten (*field agents*) in den verschiedenen Ländern. In das wichtigste Ausfuhrgebiet, Südamerika, ließ sie sogar eigene Studienreisen machen.

Als Ergebnis ihrer Untersuchungen glaubte die *Federal Trade Commission* feststellen zu können, daß in den meisten fremden Staaten Konventionen usw. von Fabrikanten und Händlern häufiger sind

[1]) Chamber of Commerce of the United States, gewöhnlich als »National Chamber« bezeichnet.

[2]) An Act to creat a Federal Trade Commission, to define its powers and duties, approved 26. Sept. 1914. — Ueber die Gründung der Kommission und erste Tätigkeit kann ich nachträglich verweisen auf E. Böhler im Weltwirtschaftlichen Archiv, 10. Band (August 1917) S. 416*.

als in der Union, weil dort die *Combinations* durchweg nicht beschränkt, z. T. sogar unmittelbar von den Regierungen gefördert werden [3]). Die Kommission bezweifelt nicht, daß sich nach Beendigung des Krieges der Wettbewerb auf den internationalen Märkten ungeheuer verschärfen wird. Sie erwartet, daß dann die europäischen Industrien ihre hoch entwickelten Organisationen, ihre Kartelle und Syndikate erst recht nach jeder Richtung ausnutzen werden, um einen konkurrenzfähigen Export zu erzielen. Und die amerikanische Produktion werde einen noch schwereren Stand haben als bisher, vor allem weil ihr jene wichtigen ausfuhrfördernden Kräfte, die von den europäischen Nationen jetzt so besonders entwickelt werden, fehlen. Hieran aber trage die kartellfeindliche Gesetzgebung der Vereinigten Staaten die Hauptschuld.

Deshalb geht das Bestreben der Kommission dahin, Vereinbarungen und Kartellierungen amerikanischer Firmen insoweit zuzulassen und zu fördern, als sie sich ausschließlich auf den Export beschränken.

Einer solchen Maßnahme steht aber nicht allein die grundsätzliche Trustfeindlichkeit des amerikanischen Volkes entgegen, sondern auch manches praktische Bedenken. Ihre möglichen Nebenwirkungen lassen sich gar nicht übersehen. Vor allem ist die Befürchtung einleuchtend, daß jene beabsichtigten Ausfuhrkartelle, wenn sie erst einmal gesetzlich erlaubt sind, sehr bald so ins Kraut schießen werden, daß sie ihre Macht auch den e i n h e i m i s c h e n Markt der Union empfindlich möchten fühlen lassen. Die hiegegen vorgesehenen Kautelen könnten nur zu leicht unwirksam bleiben, wie so manche andere klug ausgedachten Bestimmungen der Trustgesetze. Die Kommission sah sich denn auch gezwungen, ihre Vorschläge zu verschleiern, um sie mundgerecht zu machen. Sie gab ihnen eine harmlose Fassung, die sie kaum noch als Durchbrechung der bisherigen trustfeindlichen Grundsätze erkennen ließ: Der Kongreß solle lediglich eine authentische Interpretation der Antitrust laws vornehmen in der Richtung, die bestehenden Zweifel über die Zulässigkeit von *export cooperation* zu beseitigen!

Tatsächlich gilt aber in Amerika als ziemlich allgemeine Rechtsanschauung, daß nach den bestehenden Gesetzen auch jene *combinations* durchaus verboten sind, die sich auf das Ausfuhrgeschäft beschränken, auch dann, wenn dieses nicht mit unlauteren Praktiken verbunden ist. Der Kommission mußte also daran liegen, diese Anschauung tunlichst frühzeitig, schon vor der allgemeinen Diskussion über die neue Gesetzesvorlage, ins Wanken zu bringen. Und ihre Mitglieder haben denn auch schon im Jahre 1915 wiederholt Gelegen-

---

[3] Ausführliche Nachweise dafür bringt der umfangreiche Kommissionsbericht, der Ende Juni 1916 dem Kongreß vorgelegt wurde: Federal Trade Commission, *Report on cooperation in American export trade.* In two parts. Part I: Summary and report; Part II: Exhibits. Washington, Government Printing Preß 1916. 387 und 597 S. — Vgl. hiezu meine Anzeige in den Jahrbüchern für Nationalökonomie und Statistik 1917.

heit genommen, zu erklären, daß Firmen, die nicht die gleichen Geschäfte betreiben [4]), ohne irgend welche Besorgnisse vor den Antitrust-Gesetzen sich zur Förderung ihres Außenhandels in Verkaufsvereinigungen (joint selling agancies) zusammenschließen können [5]).

Etwa um die gleiche Zeit, Ende Oktober 1915, berichtete die Presse, zwischen dem Präsidenten *Wilson* und dem Handelssekretär *Redfield* sei Einigung erzielt über das Vorgehen gegen die Ueberflutung mit europäischen Waren unter Selbstkosten. Man kündigte an, *Wilson*, *Redfield* und *Davies*, der Vorsitzende der Federal Trade Commission, würden gemeinsam für gesetzliche Beschränkung des ausländischen Wettbewerbs eintreten. Und zwar nach zwei Richtungen: Einmal sollte der Verkauf unter Selbstkosten seitens der auswärtigen Firmen als unlauterer Wettbewerb unter die Anti-trust-Gesetze gestellt und damit strafbar werden (wurde verwirklicht in der Revenue bill, von der noch zu sprechen ist); und zum andern wollte man die amerikanischen Exporteure in den Stand setzen »to cooperate in the establishment of foreign sales agencies« [6]). — Die genannten und andre einflußreiche Staatsmänner und Politiker haben auch in der folgenden Zeit öfter die Gelegenheit benutzt, sich zugunsten einer solchen Gesetzgebung zu äußern [7]): und am 28. Juni 1916 brachte der Abgeordnete *Webb*, Vorsitzender des *Iudiciary Committee* des Repräsentantenhauses, den Gesetzentwurf ein, der unter seinem Namen geht, »based upon recommandations made by the Federal Trade Commission«.

Der Entwurf sah vor, daß die *Sherman Anti trust law* und die *Clayton Anti trust law* nicht ausgelegt werden sollen in dem Sinne, als ob den heimischen Produzenten verboten wäre, zur Förderung des Außenhandels sich zusammenzuschließen (to combine) oder gemeinsame ausländische Verkaufsagenturen zu errichten. Natürlich ging es nicht ohne Widerspruch, Abänderungen, Zusätze usw. ab, aber schließlich wurde der Entwurf mit 200 gegen 14 Stimmen vom Repräsentantenhause angenommen. Im Senat dagegen gelang es einer einflußreichen Opposition, bei der sich neben *La Follette* und andern Republikanern progressiver Tendenzen auch der Demokrat *Reed* befand — den Beschluß hinauszuschieben. Zunächst sollten noch gewisse Erhebungen gemacht werden [7a]).

Unterdes ließ sich die Federal Trade Commission nicht abhalten, die Verkaufsvereinigungen für den Export zu fördern, trotzdem

[4]) *Uncompeting firms*, d. h. solche, die verschiedenen Industrien angehören oder zum mindesten verschiedene Waren innerhalb des gleichen Industriezweiges produzieren.

[5]) Das erklärte z. B. ein Mitglied der Kommission auf der Jahresversammlung der Association of National Advertisers Ende 1915.

[6]) Vgl. z. B. The commercial and financial chronicle. New York Vol. 101, S. 1421 (Nr. 2627, vom 30. Okt. 1915).

[7]) Z. B. Wilson in einem persönlichen Briefe vom 12. Mai 1915, veröffentlicht in Boston Evening Transcript vom 27. Mai 1916.

[7a]) Vgl. hiezu auch die aus dem Commeerial und financial chronicle entnommenen Angaben im Weltwirtschaftl. Archiv, Band 10, S. 422*.

die Webb Bill noch nicht Gesetz geworden war. Sie beharrte auf ihrem wohl etwas eigenartigen aber taktisch gebotenen Standpunkt, daß solche Ausfuhrkartelle nicht unter die bestehenden Trust-Verbote fielen. Und so wurde z. B. im Oktober 1916 die Gründung der »*first union for foreign trade*« mit Genugtuung angekündigt: 80% der amerikanischen Ausbeute an Douglas-Fichten haben sich zu einer Ausfuhr-Handelsvereinigung zusammengeschlossen mit Hilfe des *Bureau of Foreign and Domestic Commerce* und unter Zustimmung der *Federal Trade Commission* [8]).

Immerhin kam der Regierung die Verzögerung des Gesetzes recht unerwünscht. Die Presse bemühte sich, dessen baldige Annahme als dringend notwendig hinzustellen. »The Webb bill should be passed without further delay.« Und schließlich setzte sich auch der Präsident Wilson in seiner Dezemberbotschaft an den Kongreß mit Nachdruck für die Forderung ein:

»I shall not argue at length the desirability of giving a freer hand in the matter of combined and concerted effort to those who shall undertake the essential enterprise of building up our export trade. That enterprise will presently, will immediately assume, has indeed already assumed, a magnitude unprecedented in our experience. We have not the necessary instrumentalities for it prosecution: it is deemed to be doubtful whether they could be created upon an adequate scale under our present laws. We should clear away all legal obstacles and create a basis of undoubted law for it which will give freedom without permitting unregulated license. The thing must be done now, because the opportunity is here and may escape us if we hesitate or delay« [9]).

Ob seitdem der Senat seinen Widerstand aufgegeben hat und das Gesetz angenommen wurde, habe ich leider bei den jetzt so spärlichen Verbindungen mit Amerika nicht zuverlässig feststellen können. Dagegen wissen wir von der zweiten eingangs erwähnten Friedensrüstung der Vereinigten Staaten, daß sie Gesetzeskraft erlangt hat: Am 10. Juli 1916 nahm das Repräsentantenhaus mit 240 gegen 140 Stimmen die Revenue-Bill an, welche in dem Abschnitte über den unlauteren Wettbewerb das Dumping unter Strafe stellt. Hiebei wird unter Dumping verstanden, die in die Union eingeführten Waren dort allgemein und systematisch zu einem Preise zu verkaufen,

---

[8]) Vgl. z. B. New York Tribune vom 16. Oktober 1916.

Ueber den Plan des Washingtoner Handelsamtes, die amerikanischen Ausfuhrhäuser in gemeinsamen Exportagenturen im Auslande zu organisieren, vgl. »Plutus« 14 (1917) S. 462. Daselbst S. 310 ist über die große American International Corporation berichtet, in der sich eine Reihe der führenden amerikanischen Banken zur Förderung der nordamerikanischen Ausfuhr vereinigt haben. Daselbst S. 360 für ähnliche deutsche Maßnahmen: P. R. Singer: »Wiederaufbau der Ausfuhr«. Gegen deutsche Exportbanken: Fr. Urbin von der Diskontogesellsch. in Voss. Ztg. vom 12. und 13. Juli 1917 (vgl. Plutus S. 332).

[9]) Message to Congreß, 15. Dezember 1916.

der wesentlich niedriger ist als der Markt- oder Großhandelspreis jener Waren im Ausfuhrlande zur Zeit der Ausfuhr, einschließlich Fracht, Abgaben und sonstigen Spesen der Einfuhr. Die Strafbarkeit wird aber erst begründet, wenn das Dumping geschieht in der Absicht, eine Industrie in den Vereinigten Staaten zu zerstören oder zu schädigen, oder das Entstehen einer Industrie dort zu verhindern, oder irgend einen Teil des Handels mit jenen Waren in der Union zu beschränken oder zu monopolisieren. Vergehen gegen die Bestimmung sollen mit einer Geldstrafe bis zu 5000 Dollar oder mit Gefängnis bis zu einem Jahre oder mit beidem bestraft werden.

Der Entwurf dieser Bestimmung war im *Manufacturers' Record* von dem Vorsitzenden der *Federal Trade Commission* angekündigt worden; sie bezwecke, unlauteren Wettbewerb von außen her in demselben Maße zu verhindern, wie er innerhalb der Union verboten ist. Schutzmaßnahmen gegen jenen angeblich unlauteren Wettbewerb durch das europäische Dumping hatten die Industriellen grade in letzter Zeit besonders dringlich verlangt, u. a. der Präsident des Stahltrusts (dessen eigne Ausfuhrpolitik übrigens dem gleichen Dumping huldigt!) und Vertreter der Textilindustrie; speziell die Spitzenfabrikanten der Neu-England-Staaten klagten über die französische und schweizerische Konkurrenz, die der plötzliche Verlust der europäischen Nachfrage im Kriege zu Schleuderverkäufen nach Amerika gezwungen habe. Vor allem aber sollen die Farbstoff-Fabrikanten zur Aufnahme der Dumping-Klausel bewogen haben. Die amerikanischen Kriegsgründungen der chemischen Industrie brauchten auf absehbare Zeit notwendig des Schutzes gegen die sofort nach Friedensschluß einsetzende scharfe Konkurrenz der hoch entwickelten deutschen Industrie.

Ueberhaupt gilt das Dumping in jenem Feldzug ja allgemein als eine charakteristische Eigenschaft der deutschen Ausfuhrindustrien, besonders von deren Kartellen und Syndikaten. Bei diesen Vorwürfen wird übrigens nicht immer das gleiche unter Dumping verstanden. Es wäre nicht ohne Reiz, die mannigfachen Umschreibungen jenes Begriffes zusammenzustellen. Im engeren Sinne trifft die Bezeichnung vor allem das Verfahren, welches den Ausfuhrpreis niedriger stellt als den einheimischen Marktpreis [10]). Man wendet sie aber auch z. B. an, wenn Waren unter den Herstellungskosten verkauft werden, besonders wenn damit eine Ueberflutung des fremden Marktes verbunden ist; oder aber auch, wenn auf dem inländischen Markte die Konkurrenz durch Unterbieten verdrängt werden soll, wie es z. B. die Standard Oil Gesellschaft und ähnliche Organisationen in den Vereinigten Staaten gemacht haben, um nachher unumschränkt zu herrschen und die Preise nach Belieben erhöhen zu

---

[10]) So z. B. Dr. Edwin E. Pratt, Leiter des Bureau of Foreign and Domestic Commerce, Washington. Auch Arthur H. Weed in »Nations Business« vom November 1915 und viele andre. Aehnlich Prof. Frank Will. Taussig (Harward): »steady sale of a commodity to a foreigner at a lower price than to domestic consumers«. Vgl. auch W. Feld im »Plutus« 14 (1917) S. 264.

können. Dann wieder gilt als Dumping, wenn europäische Länder *the output of their factories* nach Amerika werfen, *at any price they can get.*

Knapp umschreibt Arthur E. Holder, *Legislative Agent* der *American Federation of Labor* das Dumping als »*getting rid of something that yon don't want*«. Er meint weiter, »*dumping, though a new word, is on old game*«. Alle Nationen hätten sich dessen schuldig gemacht bis zum Ausbruch des Krieges. Und die Amerikaner hätten »dumped« und die Beleidigung (wenn es überhaupt eine ist) weg erklärt, indem sie sagten, daß sie sich durch die Maßregel von einem Ueberschuß befreiten, den sie daheim nicht verkaufen könnten. Sie haben mehr erzeugt als der Markt aufnehmen konnte, und ähnlich wie die Kaufleute, die größere Vorräte von Wintersachen haben als sie auf dem üblichen Wege absetzen können, haben sie »*opened a down-to-cost, or below-cost slaughter sale*«. Der amerikanische Dumper sage, er wolle lieber sein Produkt auf einem ausländischen Markte opfern als seinen Geschäftsumfang einschränken oder seine Arbeiter entlassen [11]).

Schon diese wenigen Beispiele, die der nordamerikanischen Presse der letzten Jahre entnommen sind, zeigen, daß das Dumping nicht ausschließlich den deutschen Fabrikanten und Exporteuren vorgeworfen wird. Man verhehlt nicht, daß die Trusts der Amerikaner selber in großzügigster Weise jenes Verfahren anwenden. So wurde z. B. gelegentlich des Kampfes um den Zolltarif von 1909 den Verfechtern hoher Zölle der ja auch uns geläufige Einwand entgegen gehalten, daß die geschützen Industrien im Auslande beträchtlich billiger verkaufen als auf dem einheimischen Markte. Die trustfeindliche öffentliche Meinung legte darauf um so mehr Gewicht, als jene Praxis nicht bloß vereinzelt, zur gelegentlichen Entlastung des inneren Marktes vorkommt, sondern eine regelmäßige Gepflogenheit ist.

Als Beleg für das Dumping der amerikanischen Trusts darf auch der *New Zealand Agriculture Implements Manufacture, Importation and Sale Act* von 1905 erwähnt werden. Durch ihn bekämpft Neu Seeland den gegen die einheimische Fabrikation landwirtschaftlicher Maschinen gerichteten vernichtenden Wettbewerb des *American Harvester Trust* sowohl mittels Produktionsprämien von einem Drittel (!) des Wertes, die den neuseeländischen Fabrikanten zum Schutze gegen den Preisdruck des nordamerikanischen Trusts ausbezahlt werden, wie durch gleich hohe Einfuhrprämien für Importeure landwirtschaftlicher Maschinen aus großbritannischen Fabriken. Die Anwendung scharfer Zollmaßnahmen war in diesem Falle nicht möglich, weil die neuseeländischen Farmer von einer Erhöhung der Zölle auf diese ihre Bedarfsartikel nichts wissen wollten [12]).

Selbst der eingangs erwähnte Bericht der doch sehr trustfreundlichen Federal Trade Commission muß zugeben: »One of the most common statements made about export trade — that of other countries as well as that of the United States — is to the effect that large produ-

[11]) Berichtet nach einem Interview im Washington Star vom 20. November.
[12]) Handelsmuseum 21. Jahrgang, 1906, S. 149.

cers or combinations of producers frequently sell cheaper to their foreign than to their home customers. In any consideration of tariff problems, this is an important matter« [13]).

Mitunter wird zwar versucht, das amerikanische Dumping zu beschönigen, indem man es als eine mildere Form erklärt. Man unterscheidet nämlich das vorübergehende Dumping zur Entlastung des inneren Marktes, um einen Produktionsüberschuß schnell los zu werden [14]), von dem Bestreben, durch ständiges Unterbieten die Konkurrenz an die Wand zu drücken und dadurch die Herrschaft über den Markt zu erhalten. Dieser Absicht wird z. B. die deutsche Kohlenteer-Industrie beschuldigt. — Ein ehemaliger *Trade Adviser* des *U. S. Departement of State,* Charles M. Pepper [15]) behauptete, das Dumping habe den amerikanischen Fabrikanten vor dem Kriege gegolten »as a convenient unloading on the foreigner of their surplus stock at cut prices«; dann aber auch »(in the days of their palmy ignorance of South America) as sending second rate and unsalable goods to that supposedly benigthed region«. Wenn sie keine Ueberschußprodukte los werden mußten oder keine Ansammlungen unverkäuflicher Vorräte anbringen wollten, hätten die amerikanischen Fabrikanten auf das Dumping verzichtet. Es sei nur als vorübergehende krampfartige Aeußerung aufgetreten. Die leitende Idee der Amerikaner war also angeblich »the disposal of surplus and unsalable goods«. Dem gegenüber bezweckten aber die europäischen Industrien, durch ständiges Unterbieten der amerikanischen Fabrikanten in den Vereinigten Staaten einen dauernden Markt zu erobern [16]).

Namentlich der deutschen Industrie wird das vorgeworfen. Selbst dort wo man zugibt, daß das Dumping im auswärtigen Handel aller Länder üblich ist, meint man, daß die Deutschen — owing to their geographic and other trade disabilities — das Verfahren in einem vorher nie erreichten Ausmaße getrieben und zu einer Wissenschaft ausgebildet hätten: »By its means their exporters and agents were enabled practically to close certain countries of the world in some lines to all competitors. This not only applied to countries like South America but to European nations as well. In France they undersold American machinery manufacturers, and even French makers of carbolic acid were underbid in their own country by their German rivals. Britain, with no protective barriers, was flooded

[13]) Im 1. Band S. 377.

[14]) Judge Gary (von der Steel Corporation): sporadic dumping, um durch Verkauf zu oder unter Selbstkosten den Preisdruck zu beseitigen.

[15]) Sein Aufsatz erschien u. a. in dem St. Louis Star vom 1. November 1915 und in den Nebraska News vom 3. November 1915.

[16]) Diese letztere Absicht gilt bisweilen als notwendiges Merkmal des Dumping, z. B. auch bei Max Packer, De vaderlandsche nijverheid in komende jaren (Deventer 1916 S. 37): »Het »dumpen« bestaat uit het op een bepaalde markt aanbieden van producten beneden kostprijs, met het doel overtoevoer te voorkomen op andere markten, of om nieuwe markten te winnen, of oude verloren gegane markten te herwinnen«.

with cheap German articles, and we all remember its rage on Victoria's jubilee at discovering that the »buttoms« it had to buy were all made in Germany«[17]).

Jedenfalls ist das Dumping ein bereits seit längerer Zeit bestehender Brauch, und wenn die Gesetzgebung der Vereinigten Staaten auch erst jetzt, während des Krieges, dagegen eingeschritten ist, so lassen sich doch die Bestrebungen zu seiner Bekämpfung länger zurückverfolgen. Spätestens um die Jahrhundertwende war die öffentliche Meinung dort wie in Europa auf die Gefahren der Exportschleuderei aufmerksam geworden. Hüben und drüben begann man Maßnahmen zu erwägen, welche die Ausfuhrvergütungen der Kartelle und ihre schädlichen Folgen bekämpfen sollten. Bereits damals konnte im deutschen Reichstag der in Fragen der Handelspolitik vorzüglich unterrichtete Abgeordnete Gothein feststellen, daß sich überall der Widerstand gegen die Exportprämien rege, »was für die deutschen Kartelle im höchsten Grade unbequem sei«[18]). Und gleichzeitig fiel an derselben Stelle auch eine Bemerkung, welche gut die große Bedeutung kennzeichnet, die das Dumping der amerikanischen Industrie für deren Ausfuhrhandel bereits damals besaß[19]).

The dumping bogey is an old one, schrieb das *New York Journal of Commerce* am 9. November 1915. Der Popanz des Dumping ist schon alt. Und die Furcht vor ihm ist nicht auf irgend eine politische Partei beschränkt, sondern eine allen gemeinsame. Seine Bekämpfung hat deshalb auch schon früher in den Zolltarif-Verhandlungen eine gewisse Rolle gespielt, und fast wäre in den Underwood-Tarif von 1913 eine entsprechende Bestimmung aufgenommen worden nach Muster der gleich zu erwähnenden Dumping-Klausel von Kanada. Der Senat lehnte aber damals den bezüglichen Beschluß des Repräsentantenhauses ab. Inzwischen verstärkte sich die schutzzöllnerische Bewegung in den Vereinigten Staaten immer mehr. Seit Ausbruch des Krieges kam dann noch die Gefahr vor der Ueberflutung des amerikanischen Marktes mit europäischen Erzeugnissen nach Friedensschluß als besonders wirksamer Agitationsstoff hinzu, der selbst die

---

[17]) The Chigaco Daily Tribune, 30. August 1916. Die vielfachen Anklagen gegen die weitreichende Prämienpolitik der deutschen Kartelle und Syndikate dürfen hier als bekannt vorausgesetzt werden. Vgl. z. B. Georg Gothein, Agrarpolitisches Handbuch (Hrsg. v. Handelsvertragsverein 1910/11), S. 422 und den Literaturnachweis im Handwörterbuch der Staatswissenschaften, Art. »Ausfuhrprämien«.

[18]) Sitzung vom 16. Januar 1903. Stenogr. Berichte, 8. Band, S. 7342.

[19]) Dem Vorschlage einer internationalen Regelung der Kartellprämien-Frage hielt der Abgeordnete Gamp entgegen: »Ich will dem an sich im Prinzip nicht widersprechen. Aber wenn sich diese Aktion gegen Amerika richtet — und das muß sie natürlich — glauben Sie, daß sich Amerika anschließen wird? Ebensowenig wie Rußland der Zuckerkonvention beigetreten ist, ebenso werden sich die Amerikaner hüten, einer Konvention beizutreten, die ihren Interessen widerspricht.« Sitzung vom 4. November 1902. Stenogr. Berichte 7. Bd. S. 6122.

Demokraten veranlaßte, unter Führung des Präsidenten Wilson[20]) ihren bisherigen Freihandelsstandpunkt zu revidieren. Unkontrollierbare Gerüchte besagten, Wilson ziehe vor, durch zolltarifarische Maßnahmen das Dumping nach Amerika überhaupt zu verhindern, anstatt das vollzogene Dumping strafrechtlich zu verfolgen. Indessen betonten die Demokraten, an ihren alten Freihandels-Grundsätzen festzuhalten; »peace or war, there shall be no return to the old protection tariff system«. Unter Bryans Führung hatte die Partei einen Schutzzoll-Tarif als verfassungswidrig verworfen; und jetzt erklärte auch Wilson, daß Schutzzölle völlig ausgeschaltet werden müßten; die Vereinigten Staaten wollten ihren eigenen Markt der Welt öffnen, um einen größeren Anteil auf fremden Märkten zu erhalten.

Die Gegner meinten freilich, der eigene Markt der Union sei 17 mal wertvoller als der Außenhandel und schließlich liefe doch auch der Regierungsentwurf grundsätzlich auf staatliche Beschützung der Industrie hinaus. Dem Freihandel widerspreche es eben so sehr, die Einfuhr zu Schleuderpreisen nachträglich zu bestrafen, als sie von vorne herein durch Erhebung eines Sonderzolles zu verhindern: »This is mereby protection under another name. It will be punitive, where as the tariff method is preventive.« Diese letztere sei aber erheblich wirksamer. Auf den Zolltarif könnte der Industrielle rechnen, nicht aber auf die Dumping-Klausel. Immerhin war man sich klar, daß selbst ein nur mäßiger republikanischer Schutzzoll keine Aussicht hatte, von dem derzeitigen demokratischen Kongreß angenommen zu werden; und so sammelte ein Teil der Opposition seine Kräfte auf die Bildung einer Tarifkommission. Gegen Ende 1915 wurde in Chicago eine *Tariff Commission Leage* gegründet unter Führung von Thomas A. Edison, James J. Hill und George W. Perkins Sie erstrebte die Errichtung eines ständigen Ausschusses von 7 Mann, mit den weitest möglichen Ermächtigungen »of research, examination and recommandation on tariff matters«. Nur eine solche Kommission könne das Dumping-Problem und andere Fragen auf wissenschaftliche Höhe heben sowie mit der notwendigen Gründlichkeit und Schnelligkeit behandeln. »To recommend a policy of prosecution would not only shaw a failure to appreciate the gravity of dumping, it would be a transparent artifice to save somebody's political face.« Die — Opposition drang aber nicht durch. Und das Ergebnis war schließlich doch die erwähnte Klausel des *Revenue law*.

Immerhin fehlt es dieser auch jetzt nicht an Kritikern. Vor allem wurden die Mängel jener gesetzlichen Bestimmung betont. Man gab die Schwierigkeit zu bedenken, im Einzelfalle festzustellen, ob die Ausfuhrpreise wirklich niedriger als die Inlandpreise der Ausfuhrländer seien. Und man befürchtete auch, wenn das Gesetz nicht sehr taktvoll angewendet werde, Vergeltungsmaßnahmen gegen die amerikanische Ausfuhr in den fremden Staaten. Vor allem aber

[20]) Ob etwa diese Stellungnahme Wilsons von Popularitätsrücksichten auf die Wiederwahl zum Präsidenten mitbestimmt gewesen sein mag, ist hier nicht zu untersuchen.

meinten die Juristen, das Gesetz werde nur in den seltensten Fällen anwendbar sein und ein toter Buchstabe bleiben, wie so manche andere Bestimmungen der Antitrust- und Tarifgesetze. Die Verfolgung des Dumping werde weitschweifig, verwickelt, verbitternd und unwirksam sein, »as slow as were the antitrust prosecutions«. Amerikanische Importeure, die ihre Rechtsanwälte um Rat fragten, wie sie sich den neuen Bestimmungen gegenüber verhalten müßten, erhielten die Auskunft, daß sie nichts von dem Gesetze zu sorgen hätten. Die Möglichkeit einer gerichtlichen Verfolgung auf grund der Dumping-Klausel sei sehr entfernt. Zwar sind die Strafbestimmungen recht hart, aber sie können nur angewandt werden in den Fällen, wo nachgewiesen ist, daß der Importeur »allgemein und systematisch« Waren unter dem ausländischen Marktpreise in die Vereinigten Staaten einbringt, und daß er zugleich das tut in der Absicht auf Vernichtung oder Schädigung einer Industrie der Union. Wie wird sich das beweisen lassen? »What is harder to proof than an intent?« Die Juristen sind überzeugt, daß es dem Staatsanwalt sehr schwer — wenn überhaupt — möglich sei, eine Verurteilung auf Grund der Bestimmung zu erwirken. Wenn ein Importeur außerhalb billig einkauft mit der Absicht, in der Union im Wettbewerb mit den einheimischen Fabrikanten zu verkaufen, so werde seine »Absicht« meist doch nur die sein, einen Gewinn zu machen durch möglichst großen Umsatz; aber er werde kaum den Wunsch oder die Erwartung haben, eine einheimische Industrie zu vernichten oder zu schädigen. Wobei sich auch noch Schwierigkeiten ergeben, was hier unter einer »Industrie« zu verstehen ist. — Die Bestimmungen erinnern übrigens stark an gewisse Teile der berühmten Sherman Anti-trust Law [21]) und unterscheiden sich durch die eben erwähnten Einschränkungen erheblich von den üblichen Anti-Dumping-Vorschriften anderer Zolltarif-Gesetze.

Um diese Unterschiede wenigstens kurz anzudeuten, dürfte es angebracht sein, den Wortlaut der verschiedenen Bestimmungen miteinander zu vergleichen, zumal sie in der deutschen Literatur nur erst wenig bekannt worden sind. Die Vorschriften der Vereinigten Staaten [22]) lauten:

»Sec. 801. Es ist ungesetzlich für jede Person, welche Waren aus einem fremden Lande in die Vereinigten Staaten einführt oder an der Einfuhr beteiligt ist (*assisting in importing*), solche Waren allgemein (*commonly*) und systematisch einzuführen, zu verkaufen oder ihre Einfuhr bzw. Verkauf zu veranlassen — zu einem Preise, der wesentlich niedriger ist als zur Zeit der Ausfuhr nach den Vereinigten Staaten der Marktwert oder Großhandelspreis jener Waren in den Hauptmarktorten des Landes ihrer Erzeugung oder anderer

[21]) Zeitweise hatte man sogar daran gedacht, den Verkauf ausländischer Waren unter den Selbstkosten als unlauteren Wettbewerb unter die bisherige Antitrust-Gesetzgebung zu stellen.

[22]) U. a. abgedruckt im New York Journal of Commerce und im Economist London, vom 29. Juli 1916.

fremder Länder, in die sie gewöhnlich eingeführt werden, betrug; nachdem jenem Marktwert oder Großhandelspreis noch Fracht, Abgaben und andere Lasten und Ausgaben zugeschlagen wurden, die notwendig mit der Einfuhr und dem Verkaufe in den Vereinigten Staaten verbunden sind: vorausgesetzt, daß solches geschieht mit der Absicht (*intent*), eine Industrie in den Vereingten Staaten zu vernichten oder zu schädigen, oder das Emporkommen (*establishment*) einer Industrie in den Vereingten Staaten zu verhindern, oder irgend einen Teil des Gewerbes und Handels (*trade and commerce*) solcher Waren in den Vereinigten Staaten zu beschränken oder zu monopolisieren.«

Es folgen die anfangs erwähnten Strafbestimmungen.

Von den früheren entsprechenden Vorschriften ist noch am ehesten die Klausel des kanadischen Zolltarif-Gesetzes von 1907 [23]) in Deutschland bekannt geworden:

»Sec. 6 Punkt 1. Wenn nach Kanada exportierte Waren von einer Klasse oder Art sind, wie sie in Kanada selbst hergestellt wird, und der Ausfuhr- oder der an einen Importeur in Kanada wirklich zu zahlende Verkaufspreis niedriger ist als der gangbare Marktpreis desselben Gegenstandes, wenn derselbe zum heimischen Verbrauch nach den gewöhnlichen und üblichen Verhältnissen im Ausfuhrlande zur Zeit seiner Ausfuhr verkauft worden wäre, — so wird von diesem Artikel bei der Einfuhr nach Kanada als Zuschlag zu den anderweit festgesetzten Zöllen ein Sonderzoll (dumping duty) im Betrage des Unterschiedes zwischen dem erwähnten Verkaufspreise für die Ausfuhr und dem erwähnten gangbaren Marktpreise für den heimischen-Verbrauch erhoben und zwar auch dann, falls der betreffende Gegenstand sonst nicht zollpflichtig ist. — Der Sonderzoll darf jedoch in keinem Falle 15% ad valorem übersteigen . . .« [24]).

Diese Bestimmung ist die Erweiterung einer Vorschrift, die bereits einige Jahre früher erlassen worden war. Sie war enthalten in den Vorschlägen zur Abänderung des Zolltarifes von 1897, welche der kanadische Finanzminister am 7. Juni 1904 dem Parlament unterbreitete und die schon vor der parlamentarischen Genehmigung vorläufig in Kraft gesetzt wurden. Der Zuschlagszoll sollte im allgemeinen bis zur Hälfte des gewöhnlichen Einfuhrzolles betragen, aber bei gewissen Erzeugnissen der Eisenindustrie sogar bis auf 15% des Wertes gesteigert werden können. Die Maßregel wollte besonders eine Reihe nordamerikanischer Trusts der Eisen- und Stahlwarenbranche treffen, und sie soll sich schon sehr bald in der Praxis

[23]) Zollkompaß, 5. Bd. 3. Teil, 2. Heft S. XI. Auch Deutsches Handels-Archiv 1910 I, S. 278.

[24]) Befreit von der Dumping duty sind u. a. Waren, die ohnehin schon mit einem Einfuhrzoll von 50% des Wertes belastet sind, oder in Kanada einer Verbrauchssteuer (Akzise) unterliegen. Ein Memorandum des *Department of Customs* vom 24. August 1914 bestimmte ferner, daß der Sonderzoll nicht erhoben werden soll, wenn der Verkaufspreis in Kanada um weniger als 5% unter dem gangbaren Marktwerte bleibt.

bewährt haben. Schon im Oktober 1904 berichtete das österreichische Handels-Museum [25]), die Dumpingklausel behufs starker Zollbelastung der von fremden Trusts und Kartellen zu Schleuderpreisen nach Kanada versendeten Waren funktioniere weit glatter als anfangs vorausgesehen wurde. Einige der Trusts mußten sich schon bald entschließen, auf kanadischem Boden eigene Werke zu gründen, wie z. B. die *United States Steel Corporation*, die *Pressed Car Steel Company* (die größte nordamerikanische Unternehmung für Erzeugung stählerner Eisenbahnwagen), und die große Lokomotivfabrik der *American Locomotive Company*.

Bald nach Kanada hat Australien in einem besonderen Gesetz über den unlauteren Wettbewerb, auch Kartellgesetz genannt, die Bekämpfung des Dumping eingeführt. Das Gesetz trägt die bezeichnende Ueberschrift: »An Act for the Preservation of Australian Industries, and for the Repression of Destructive Monopolies« (Nr. 9 von 1906). Es ist erlassen am 24. September 1905 und wird offiziell zitiert als *Australian Preservation Act* 1905. Neben der Unterdrückung der Monopole (Teil 2) behandelt der Akt in Teil 3 die »Preservation of Dumping«.

Unter Dumping ist hier verstanden der Verkauf ins Ausland zu Verlustpreisen oder mindestens zu Preisen, die keinen Gewinn übrig lassen, um jegliche Konkurrenz in unredlicher Weise zu beseitigen. Die näheren Umstände, unter welchen bis auf den Beweis des Gegenteils ein Wettbewerb importierter Güter als unredliches Dumping zu betrachten sei, werden in folgender Form angegeben [26]):

a) Falls dieser Wettbewerb unter den gewöhnlichen Geschäftsverhältnissen wahrscheinlich dazu führen müßte, daß die australische gleichartige Ware nicht länger erzeugt oder vom Markte zurückgezogen würde oder nur mittels einer ungenügenden Entlohnung der Arbeiter ohne Verlust erzeugt werden könnte;
b) falls die vom Importeur oder dem Verkäufer der fraglichen importierten Waren angewandten Vertriebsweisen als unredlich (unfair) zu betrachten wären;
c) falls der Wettbewerb tatsächlich oder voraussichtlich eine ungenügende Entlohnung der Arbeiter der betreffenden australischen Industrie bewirken müßte;
d) falls der Wettbewerb voraussichtlich oder tatsächlich zu einer tiefgreifenden Zerrüttung einer australischen Industrie oder der Arbeitslosigkeit australischer Arbeiter führen müßte;
e) falls der Importeur die importierten Güter vom Fabrikanten oder seinem Mandatar zu Preisen erstanden hat, die tief unter den herkömmlichen Produktionskosten oder Marktpreisen am Orte der Erzeugung oder des Einkaufs stehen;
f) falls die importierten Waren vom Fabrikanten oder seinem Man-

[25]) Band 19 S. 508.

[26]) Ich benutze die Uebersetzung des Handelsmuseums: Band 22 (1907) S. 307.

datar in Australien zu Preisen verkauft werden, die keinen bürgerlichen Gewinn über den Marktwert des betreffenden ausländischen Gebietes oder über seinen ausländischen Marktpreis übrig lassen, wenn dazu noch alle Lasten hinzugeschlagen werden, die vom Verschiffungsorte bis zur Ankunft nach Australien auflaufen.

Bei der Beurteilung irgend eines ausländischen Wettbewerbes als unredliches Dumping ist zu beachten, ob die geschädigte australische Industrie nach ihrer Leitung, ihren Produktionsverfahren, ihren Anlagen und Maschinen auf der Höhe der Zeit steht oder veraltet ist. Und vor dem unlauteren Wettbewerb werden nur jene australischen Industrien geschützt, die den diesbezüglich entscheidenden Verwaltungs- oder richterlichen Behörden als vorteilhaft für Australien erscheinen, da sie mit geziemender Rücksicht für Produzenten, Arbeiter und Verbraucher betrieben werden.

Der Schutz gegen das Dumping besteht darin, daß der Justizminister die Einfuhr entweder verbietet oder nur unter bestimmten Bedingungen gestattet, nachdem vorher der Richter den Tatbestand des unredlichen Dumping festgestellt hat.

Nach dem Muster von Kanada gelangte dann auch im Jahre 1914 die Südafrikanische Union zu ähnlichen Bestimmungen [27]. Die Regierung hat eine Zeit lang geschwankt in ihrer Stellungnahme zu der Dumpingklausel. Während sie im Gesetzentwurf vom Februar 1912 jenen Sonderzoll vorsah, ließ sie ihn in dem Entwurf des nächsten Jahres fallen. Am Ende erlangte er aber doch Gesetzeskraft.

Einen früheren Akt als den kanadischen von 1904 habe ich bisher nicht finden können. Wahrscheinlich war es der erste seiner Art. Damit würde eine gelegentliche Notiz übereinstimmen, daß die britischen Kolonien im Jahre 1905 mit dieser Gesetzgebung angefangen hätten. Wie zu jenem Zeitpunkte die Frage gesetzlicher Maßnahmen gegen das Dumping begann, die Oeffentlichkeit stärker zu beschäftigen, zeigt auch das damalige Erscheinen des Buches von H. A. Agacy über Freihandel, Schutzzoll, Dumping, Ausfuhrvergütungen und Vorzugstarife [28]. In diesem Buche, das 1903 aus der Presse kam, werden vom Standpunkte des englischen Mutterlandes einige Zollfragen erörtert, über die sich jeder Wähler in Großbritannien eine tunlichst klare und bestimmte Vorstellung machen müsse. Und zwar handelte es sich dem Verfasser dabei außer um die Wünschbarkeit von Vorzugszöllen für die britischen Kolonien hauptsächlich um die folgenden Fragen: Ob es nicht, selbst wenn der Freihandel grundsätzlich aufrecht erhalten werden soll, wünschenswert sei, gewisse Aenderungen der englischen Wirtschaftspolitik einzuführen, namentlich zur Bekämpfung des *unfair trading* und der Ausfuhr-

[27]) Customs Tariff Act Nr. 26 of 1914. Abgedruckt im Board of Trade Journal vom 13. August 1914, Supplement.

[28]) Henry A. Agacy, Free trade, Protection, Dumping, Bounties and Preefrential Tariffs. London, Longmans, Green u. Co. 1903. 83 Seiten.

vergütungen, sowie der Vorzugsfrachtsätze für die Ausfuhr in den Ausfuhrstaaten usw.?

Diese Fragen waren damals aktuell. Und ich möchte den Gedankengang Agacys kurz skizzieren als bezeichnend für eine gewisse allgemeinere Strömung, welche auch dem überzeugten Freihändler bestimmte schutzzöllnerische Maßnahmen annehmbar machen will.

Was ist unfair trading? Agacy gibt ein Beispiel von dem, was man gewöhnlich darunter versteht. Man nehme an, ein deutscher Schienenfabrikant erzeuge im Jahre 1½ Millionen Tonnen zu etwa 5 £ die Tonne. Der deutsche Schutzzoll ermögliche ihm, 1 Million Tonnen zu 6 £ zu verkaufen. Den Ueberschuß von ½ Million Tonnen setze er in England zu 4 £ 10 s die Tonne ab, also 10 s unter seinem Selbstkostenpreis. Man nehme ferner an, daß der englische Fabrikant die gleiche Ware unmöglich unter 5 £ die Tonne herstellen kann. Das Ergebnis ist: Der deutsche Fabrikant hat einen Reingewinn von 750 000 £ gemacht und er hat außerdem die englische Industrie *largely blocked*, weil er sie im Umfange von ½ Million Tonnen unterboten hat. Und der englische Fabrikant ist machtlos dagegen. Dieses Unterbieten nenne man im gewöhnlichen Sprachgebrauche dumping oder unfair trading, obgleich es in Wahrheit natürlich nicht unfair sei. Es handelt sich hier um die Fälle, wo Waren im Einfuhrlande trotz gleicher oder sogar etwas höherer Herstellungskosten billiger verkauft werden als die einheimischen Produkte infolge künstlicher Preisbildung (*artificial manipulation of the price*). Sei es nun, weil der Fabrikant die überschüssige Produktion los werden will oder weil er absichtlich und systematisch die Industrie der Einfuhrländer hindern (*block*) und das Land dauernd unterversorgt halten will [29]).

Diese Fälle seien wohl zu unterscheiden von jenen, in welchen der britische Fabrikant *legitimately and fairly* unterboten (*undersold*) wird infolge natürlicher Vorteile. Während in den letzteren Fällen die englische Industrie nach den Grundsätzen des Freihandels, der die allgemeine Arbeitsteilung der Welt nach ihren natürlichen Produktionsverhältnissen zur Voraussetzung hat, nicht geschützt werden darf, verlangen die Fälle des unfair trading eine Abwehr ebenso wie die Fälle der Ausfuhrvergütungen, der Vorzugsfrachtsätze für die Ausfuhr usw. »The theory of free trade can be defeated in two ways: the first is, that although you may be able to produce a commodity at no greater expenditure of capital and labour

[29]) »It is not the German's business to look after your interests. The laws of his country and of yours allow him to act in this manner, and as a keen rival there is no reason why he should not.« Uebrigens sei das Beispiel wohl stark übertrieben und in diesem Umfange käme das Verfahren nicht vor. Aber daß es angewendet werde, sei zweifellos (S. 13). Agacy ist berichtet worden, »that the American may be »dumping« here only in the natural way to get rid of his surplus, the German is doing it with the deliberate purpose of injuring the industry in England; but this would not in my opinion justify any feelings of bitterness towards Germans on that account« (S. 62).

(or even less) than anyone else, you may still be undersold in your market by a system by which the price is artificially worked; the second is, that although for a foreign market you may produce a commodity as before, at no greater expenditure of capital and labour (or even leß) than anyone else, you may be undersold for that market by an artificial aid or assistance, the nature of which is repugnant to your economic theory; in other words, in the first case by unfair trading, in the second by bounties.« (S. 46.)

Der kurzsichtige Freihändler verwirft zwar auch hier jeden Eingriff, um nicht den Preis für den Verbraucher zu vergrößern. Die wahre Freihandelslehre aber hat zu fragen, ob die Erzeugung der Waren uns eine größere Ausgabe von Kapital und Arbeit gekostet hat als dem Ausländer, oder besser ob wir Kapital und Arbeit eben so produktiv, d. h. mit eben so großem *return* ausgenutzt haben wie der Fremde. Abwehrmaßnahmen gegen Dumping und Bounties sind also nicht gegen den Geist des Freihandels. Freilich kann man nur die bedeutendsten Industrien gegen das Dumping schützen und auch das darf erst geschehen, wenn umfassende Untersuchungen festgestellt haben, daß das Dumping tatsächlich zu ernsthaften Schädigungen der heimischen Volkswirtschaft führt. Soweit die Ausfuhrerleichterungen fremder Staaten durch Prämien, Vorzugsfrachten die heimische Industrie schädigen, sind sie genau wie das Dumping zu bekämpfen, wenn ihnen auch vielleicht etwas weniger Bedeutung beizumessen ist. Wenn sie hingegen dazu angewandt werden, dem englischen Export in fremde Länder Konkurrenz zu machen, sind Gegenmaßnahmen nicht so unbedingt zu befürworten. Nur wenn bei sonst gleichen Verhältnissen der Betrag der Prämien so hoch ist, um dem fremden Wettbewerb ein entschiedenes Uebergewicht über den Engländer zu geben, sollte den Prämien des Auslands eine ähnliche künstliche Hilfe für den englischen Fabrikanten vom Staate entgegengesetzt werden. —

Die Entstehung dieser Gedankengänge[30]) und ihre allmähliche Verbreitung verdiente wohl eingehender betrachtet zu werden, ebenso wie die gesetzlichen Maßnahmen, die sich daran knüpfen. Soweit ich mir gelegentlich der nur sehr kurzen beruflichen Beschäftigung mit diesen Fragen einen Einblick in die einschlägige Literatur verschaffen konnte, sind die Maßnahmen nicht genügend bekannt und fehlt es noch durchaus an einer leidlich vollständigen Zusammenstellung, deren Notwendigkeit aber wohl nicht erst bewiesen zu werden braucht. Leider ist es mir aus empfindlichem Mangel an Zeit zunächst nicht möglich, der Frage näher nachzugehen, wie denn überhaupt dieser Aufsatz nur die allgemeinen Umrisse andeuten kann. Im-

[30]) Sie tauchten z. B. bereits in den deutschen Parlamentsverhandlungen der Jahre 1868 bis 1876 auf, wo man den damals ja so einflußreichen Freihändlern Ausgleichszölle gegen die französischen titres d'acquits-à-caution mundgerecht zu machen suchte. Vgl. Anmerkung 44.

merhin möchte ich versuchen, ähnlich wie oben über die Anti-Dumping-Bestrebungen auch noch über die gesetzliche Bekämpfung der Ausfuhrprämien eine kurze Ueberschau zu geben. Vorher bitte ich aber den Leser, einer flüchtigen Abschweifung zu folgen.

Wir haben uns bisher darauf beschränkt, die Dumping-Bekämpfung auf den Absatzmärkten des Auslandes zu betrachten. Die Ausfuhrschleuderei wirkt aber nicht nur auf die ausländischen Konkurrenten, sondern sie schädigt ja auch die inländischen Verbraucher, indem sie diesen die Preise ihrer Bedarfsgüter erhöht. Den Preistreibereien der einheimischen Kartelle auf dem inneren Markte entgegen zu treten, beabsichtigen gewisse zollpolitische Maßnahmen von Kanada und Neufundland von 1904 bzw. 1905, welche für diese Fälle die Regierung zur Herabsetzung oder Aufhebung der betreffenden Einfuhrzölle ermächtigten, damit dem Publikum der Vorteil vernünftigen Wettbewerbs in Bezug auf die Artikel zuteil werde [31]).

Wenige Jahre vorher waren ähnliche Anträge im deutschen Reichstage gestellt worden gelegentlich der Beratung des Zolltarif-Gesetzes von 1902 [32]). In den Verhandlungen erhob man besonders die bekannte Klage, daß die Rohstoffproduzenten und Halbzeugindustrien (Kohle, Walzdraht usw.) ihre Erzeugnisse den ausländischen Fabrikanten von Fertigprodukten oft erheblich billiger liefern als den einheimischen, somit die Volkswirtschaft ihres eigenen Landes empfindlich schädigen. Verschafft doch jener Unterschied zwischen Inlands- und Auslandspreis den ausländischen Industrien einen oft erheblichen Vorsprung verringerter Produktionskosten, der es den heimischen Fabrikanten schwer macht, den Wettbewerb auf dem Weltmarkte wirksam zu bestehen. — Indessen die ganze Kartellfrage war damals noch nicht spruchreif (die große Kartellenquête wurde bekanntlich erst später, in den Jahren 1903—1905 vom Reichsamt des Innern veranstaltet); es erhoben sich auch verfassungspolitische Bedenken und noch andere Widerstände. Und von den Anträgen gelangte keiner zur Annahme.

II.

Nunmehr sollen die Maßnahmen gegen die Ausfuhrvergünstigungen fremder Staaten betrachtet werden. Eines ehrwürdigen Alters darf sich die sogenannte »Prämienklausel« mancher Handelsverträge rühmen. Durch sie verpflichten sich die Vertragsstaaten

[31]) Vgl. im kanadischen Zolltarif nach dem Stande vom 1. Februar 1910 den Art. 12; im Tarifgesetz von Neufundland nach dem Stande von 1907 den Art. 28. Deutsches Handels-Archiv 1910 I, S. 279 bzw. 1907 I, S. 1133.

[32]) Unter anderem: Antrag Albrecht und Genossen zum Zolltarif-Gesetz § 1 b und Antrag Broemel. Reichstagsdrucksachen, 10. Legislaturperiode, 2. Session 1900/03, 7. Anlageband S. 4912 (Nr. 726 und 729). Weitere Anträge waren bereits vorher in der Kommission gestellt worden.

Die Plenarverhandlungen sind enthalten im 7. Band der Stenographischen Berichte S. 6087 ff. Vgl. auch im 8. Band S. 7342.

gegenseitig, in den Rückvergütungen keine versteckten Ausfuhrprämien zu leisten. Solche Bestimmungen finden sich z. B. schon in dem Handelsvertrage zwischen den Staaten des Deutschen Zollvereins und Frankreich vom 2. August 1862. Dort steht in Artikel 6, Absatz 4: »Die bei der Ausfuhr französischer Erzeugnisse bewilligten Ausfuhrvergütungen sollen genau nur die inneren Steuern (im französischen Texte heißt es droits de consommation) ersetzen, welche auf den gedachten Erzeugnissen oder auf den Stoffen, aus denen solche verfertigt sind, ruhen«[33]).

Während hier, wenigstens in der deutschen Fassung, nur von der Rückvergütung innerer Steuern die Rede ist, berücksichtigt der preußisch-österreichische Handelsvertrag vom 11. April 1865 auch die rückvergüteten Zölle: Art. 5, Ziffer 2. »In jedem der vertragenden Staaten sollen die bei der Ausfuhr gewisser Erzeugnisse bewilligten Ausfuhrvergütungen nur die Zölle oder inneren Steuern ersetzen, welche von den gedachten Erzeugnissen oder von den Stoffen, aus denen sie verfertigt worden, erhoben sind. Eine darüber hinausgehende Ausfuhrprämie sollen sie nicht enthalten. Ueber Aenderungen des Betrages dieses Vergütungen oder des Verhältnisses derselben zum Zolle oder zu den inneren Steuern wird gegenseitige Mitteilung erfolgen«[34]). Die gleiche Bestimmung ist in mehreren anderen Handelsverträgen enthalten, z. B. in dem österreichisch-italienischen Vertrage vom 23. April 1867 (Art. IX, Ziff. 3) und im Handels- und Zollvertrage zwischen dem Zollverein und Oesterreich vom 9. März 1868[35]), sowie zwischen Deutschland und Oesterreich-Ungarn vom 16. Dezember 1878[36]). Der letztere Vertrag hat im Schlußprotokoll noch den Zusatz: »Die beiden vertragschließenden Teile werden dafür Sorge tragen, daß die innere Gesetzgebung der technischen Entwicklung der einer inneren Abgabe unterliegenden Industrie der Art folge, daß die Steuerrückvergütung die tatsächlich entrichtete Steuer nicht übersteige.«

Als Kuriosum sei die auffällige Bestimmung des österreichisch-serbischen Handelsvertrages von 1881 erwähnt: »Für Waren, welche in den freien Verkehr übergegangen sind, darf eine Zollrückerstattung bei der Ausfuhr nicht stattfinden« (Art. VI). Hier sind also auch die reinen Rückvergütungen verboten. Die Vereinbarung hatte den Zweck, Mißbräuchen zu begegnen. Jedenfalls ist diese Bestimmung bisher vereinzelt geblieben[37]).

---

[33]) Gesetzsammlung für die königlichen preußischen Staaten, 1865 S. 340 (Nr. 21).

[34]) Daselbst S. 568 (Nr. 25).

[35]) Art. 4 Ziff. 2. Bundesgesetzblatt des Norddeutschen Bundes 1868 S. 241 (Nr. 17).

[36]) Art. 3. Reichsgesetzblatt 1878 S. 366 und 380 (Nr. 37).

[37]) Eine anscheinend ähnliche Bestimmung in dem zwischen Oesterreich und Ungarn geschlossenen Vertrage vom 8. Oktober 1907 kann hier nicht zum Vergleiche herangezogen werden: »In einem Staatsgebiete eingehobene Zölle dürfen ohne Zustimmung der Regierung desselben in dem anderen Staats-

Die Bemerkung von Lexis im Handwörterbuch der Staatswissenschaften [38]: in den neueren Verträgen sei von der früher üblichen Beschränkung der Ausfuhrvergütungen nicht mehr die Rede, stimmt nicht ganz. Z. B. enthält der Handelsvertrag zwischen der Schweiz und Italien vom 13. Juli 1904 die Prämienklausel in der folgenden Fassung: »Die Zölle sowie die inneren Abgaben, die auf der Erzeugung oder Zubereitung von Waren lasten, dürfen bei der Ausfuhr der Erzeugnisse, für die sie entrichtet wurden, oder der Waren, die aus diesen Erzeugnissen hergestellt wurden, ganz oder teilweise zurückerstattet werden. Jeder der vertragschließenden Teile verpflichtet sich jedoch, ohne die Einwilligung des anderen Teils für keinen Artikel Ausfuhrprämien zu gewähren, unter welcher Bezeichnung oder in welcher Form es auch sein möchte« (Art. 8).

Eine Art Prämienklausel besteht auch z. B. seit 1905 in dem deutsch-österreichischen Handelsvertrage: »Bei der Ausfuhr von Gerste oder von Gerstenmalz aus dem freien Verkehre des deutschen Zollgebiets werden Einfuhrscheine nur mit der Maßgabe erteilt werden, daß der Festsetzung ihres Zollwertes der niedrigste derjenigen Zollsätze zugrunde gelegt wird, welche jeweils für einzelne Arten oder Verwendungszwecke von Gerste bestehen« [39].

Das umfassendste und wohl auch bekannteste Beispiel vertraglicher Vereinbarungen gegen Ausfuhrprämien bilden die internationalen Zuckerkonventionen. Die mannigfachen Schäden der Zuckerprämien wurden schon frühe allgemein zugegeben, auch in den Zucker produzierenden Ländern. Da man zugleich einsah, daß der einzelne Staat nicht isoliert dagegen vorgehen könne, ohne seine Zuckerindustrie empfindlich zu treffen, so versuchte man eine internationale Verständigung herbeizuführen [40]. Bereits in den Jahren 1864, 1875 und 1876 wurden Uebereinkünfte zwischen Frankreich, England, Belgien und Holland getroffen, nach denen innerhalb eines jeden dieser Länder Zuckersteuer und Zuckerzoll gleich hoch sein und bei der Ausfuhr nicht mehr als die ausgelegte oder angesetzte Steuersumme zurückvergütet werden sollte. Die Uebereinkünfte blieben aber wirkungslos, weil sie nicht von allen Staaten gleichmäßig durchgeführt werden konnten und überdies die schnell aufblühenden

gebiete unter keinem wie immer gearteten Titel rückvergütet werden« (Art. VI, Abs. 2). Die Absicht ist hier, eine Ergänzung des Vertragstarifs in dem Sinne zu geben, daß nicht auf einem Umwege einseitig Zollfreiheiten zugestanden werden können. Unter diesem Gesichtspunkt ist die Abmachung selbstverständlich. Gustav Lippert, Das internationale Finanzrecht, 1912, S. 562.

[38]) In der 3. Auflage im 3. Bande S. 495.

[39]) Zusatzvertrag zum Handelsvertrage vom 6. Dezember 1891. Vom 25. Januar 1905. Reichsgesetzblatt 1906 S. 148 (Nr. 7). Abgedruckt in der Sammlung des Reichsamts des Innern: Die Handelsverträge des Deutschen Reichs, 1906, S. 759.

[40]) Die Literatur hierüber ist bekanntlich reichlich. Kurze Uebersicht z. B. bei Max v. Heckel, Art. »Zuckersteuer, Zuckerzoll« im Wörterbuch der Volkswirtschaft II, S. 970. Man vgl. die Handbücher für Finanzwissenschaft; auch manche völkerrechtlichen Abhandlungen usw.

Zuckerindustrien Deutschlands und Oesterreich-Ungarns mit ihrer durch die Steuersysteme begünstigten Ausfuhr als Konkurrenten auf dem Weltmarkte erschienen. Die Mißstände wuchsen und man versuchte ihnen ein Jahrzehnt später durch eine neue Konvention beizukommen. Sie wurde am 30. August 1888 in London abgeschlossen und war auf Beseitigung jeder Ausfuhrprämie in jeder Form gerichtet. Aber, obgleich die wichtigsten europäischen Staaten (auch Deutschland und Rußland) sich ihr anschlossen oder (wie Oesterreich-Ungarn und Frankreich) ihr wenigstens grundsätzlich zustimmten, gelangte sie nicht zu praktischer Wirksamkeit. Die vorgesehene Ratifikation unterblieb. Auch als wiederum 10 Jahre später die Angelegenheit von neuem aufgenommen wurde, und es gelang, die Vertreter der Staaten im Juni 1898 zu einer internationalen Zuckerkonferenz in Brüssel zusammen zu bringen, waren die Aussichten auf eine Verständigung längere Zeit hindurch nur recht gering. Schließlich glückte es aber doch, der Schwierigkeiten leidlich Herr zu werden in der bekannten Zuckerkonvention des Jahres 1902.

Etwa um die gleiche Zeit tauchten Bestrebungen auf, die auch andere Ausfuhrvergünstigungen, namentlich die Prämien der Kartelle durch zwischenstaatliche Vereinbarungen bekämpfen wollten. Im deutschen Reichstag befürwortete Georg Gothein eine internationale Regelung der Exportprämien der Kartelle nach dem Muster der Brüsseler Zuckerkonvention, und der Staatssekretär Posadowsky hielt den Gedanken für durchaus erwägenswert [41]).

Einen andern Weg wollte der frühere italienische Schatzminister Luzzatti einschlagen. Er verlangte in der italienischen Kammer unter deren starker Zustimmung, in die neuen Handelsverträge solle eine Klausel gegen Ausfuhrprämien aufgenommen werden, eine Klausel, welche besagt, daß in dem Falle, wo ein Land vermöge der Bildung von Verkaufsvereinigungen unter Ausnutzung der eigenen Schutzzölle erheblich unter den Preisen exportiert, welche auf seinem Inlandsmarkte erzielt werden, und damit die Schutzzölle eines anderen Staates unwirksam macht — von einer Bindung der Tarife nicht mehr die Rede sein dürfe, sondern daß dann das betreffende Empfangsland berechtigt sein solle, seine Zölle entsprechend zu erhöhen. Der Vorschlag — der übrigens mit den deutschen Spiritusprämien begründet wurde — weicht von den bisher üblichen Prämienklauseln deutlich ab. Seine Annahme würde u. a. die völkerrechtlichen Zweifel beseitigen, ob zolltarifarische Retorsionsmaßnahmen gegen fremde Ausfuhrprämien als Verletzung der Meistbegünstigung aufzufassen sind. Der Anregung ist m. W. bisher nirgends Folge gegeben worden, ebensowenig, wie dem Vorschlage des früheren französischen Handelsministers Yves Guyot, der etwa zur selben Zeit für eine Kartellklausel eintrat [42]).

---

[41]) Sitzungen vom 30. Oktober 1902 und 16. Januar 1903. Stenograph. Berichte Bd. 7, S. 6102; Bd. 8 S. 7342.

[42]) Erwähnt von Gothein a. a. O.

Die Bekämpfung ausländischer Ausfuhrvergütungen ist bisweilen auch ohne internationale Vereinbarungen, mitunter sogar in Widerspruch dazu, durch autonome Maßnahmen der Einfuhrstaaten erfolgt; durch Bestimmungen der Zolltarife sowie durch besondere Gesetze oder Verordnungen. Ein Versuch in dieser Richtung wurde im deutschen Reiche bald nach dessen Gründung gemacht. Die deutsche Regierung legte im Jahre 1876 dem Reichstage einen Gesetzentwurf vor, der sie ermächtigen sollte, bestimmte Waren, deren Ausfuhr »in einem andern Lande tatsächlich durch Ausfuhrprämien begünstigt wird«, unter Zustimmung des Bundesrates bei der Einfuhr in das deutsche Zollgebiet mit einer Ausgleichabgabe zu belegen, welche aber den Betrag der Ausfuhrprämie nicht übersteigen darf. Der Entwurf sollte nach dem Wortlaute der Motive hauptsächlich die Ausfuhrvergütungen treffen, »welche Frankreich seiner Eisenindustrie durch die mißbräuchliche Handhabung der Rückvergütungen des Einfuhrzolles mittels der *titres d'acquits-à-caution* gewährte«, die nicht an die Forderung des Indentitätsnachweises geknüpft waren [43]). — Schon 1868 hatte das deutsche Zollparlament beschlossen, den Vorsitzenden des Bundesrates aufzufordern, auf Beseitigung dieser versteckten Ausfuhrprämien hinzuwirken. Damals konnte man aber auf sie mit großem Gleichmut hinblicken, weil der deutsche Einfuhrzoll höher war als die französische Ausfuhrprämie auf Eisen. Mit Anfang 1877 fielen die deutschen Eisenzölle ganz fort! Hierin lag die praktische Bedeutung des Gesetzentwurfes von 1876. Er fand indes lebhaften Widerstand im Reichstag und blieb schließlich, nachdem man ihn zunächst einer Kommission überwiesen hatte, unerledigt [44]).

Noch schlechter erging es einige Jahrzehnte später ähnlichen Anregungen an derselben Stelle, indem sie nicht einmal sich zu förmlichen Anträgen verdichteten, sondern nur ganz nebenher geäußert wurden. Gelegentlich der bereits erwähnten Beratung des Zolltarifentwurfs von 1901 meinte der Abgeordnete Speck [45]), es möge

[43]) Daneben dachten die Motive auch an die Bekämpfung der Zuckerprämien mehrerer Nachbarstaaten. Ursprünglich war die Maßregel noch für andere Artikel vorgesehen gewesen.

[44]) Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Reichstages. 2. Legislaturperiode, 4. Session 1876, 3. Bd. S. 781 (Anlagen zu den Verhandlungen Nr. 95). Ueber die Verhandlungen im Plenum vgl. den 2. Bd. S. 737—768. Mit einigem Lächeln sieht man heute auf das Pathos der allgemeinen Grundsätze zurück, mit dem die damaligen Minister Achenbach und Camphausen die Vorlage verteidigten und sich entrüstet gegen die Ausfuhrprämien fremder Staaten als »künstliche Mittel« wandten, welche den »natürlichen Interessen des internationalen Verkehrs« widersprechen, indem sie nicht *die natürlichen Verhältnisse* über die Konkurrenz (auf dem einheimischen wie auf dem Weltmarkte) entscheiden lassen. — Wie bald schon mußte die Regierung jenen künstlichen Mitteln gegenüber einen ganz anderen Standpunkt einnehmen, nachdem sie inzwischen im eigenen Lande in Schwung gekommen waren.

[45]) Sitzung vom 6. Dezember 1901, Stenogr. Berichte 4. Bd., S. 3016.

vielleicht auch der Gedanke erwogen werden, ob wir nicht das Verfahren einführen könnten, das verschiedene andere Staaten eingeschlagen haben, welche Zollzuschläge auf solche Waren legen, die beim Ausgang aus den Exportländern eine Ausfuhrprämie genießen. Das werde etwa gegenüber Frankreich zum Ausdruck kommen, das eine Ausfuhrprämie für Mehl eingeführt hätte. Derartigen Ausgleichzöllen erklärte sich auch der Abgeordnete Molkenbuhr nicht abgeneigt [46]). Irgendwelche praktische Bedeutung gewannen diese Erklärungen aber nicht.

Dagegen haben andere Staaten schon seit länger ausländische Ausfuhrprämien durch besondere Zollvorschriften bekämpft oder hiezu wenigstens der Regierung die Ermächtigung erteilt.

Die Vereinigten Staaten setzten bereits in der Dingley-Bill vom 24. Juli 1897 (Abschnitt 5) Ausgleichzölle (*countervailing* oder *retaliatory duties*) fest. Die Bestimmung ging in die folgenden Zolltarife über, nämlich in den Payne-Aldrich-Tarif vom 5. August 1909 (Abschnitt 6) und in den Underwood-Tarif vom 3. Oktober 1913. Im letzteren lautet sie: »Wenn immer ein Land, eine Besitzung, Kolonie, Provinz oder sonstige politische Unterabteilung auf die Ausfuhr irgend eines Gegenstandes oder einer Ware aus dem betreffenden Lande, der Besitzung, Kolonie, Provinz oder sonstigen politischen Unterabteilung unmittelbar oder mittelbar eine Prämie oder Vergütung zahlt oder gewährt und dieser Gegenstand oder diese Ware nach den Vorschriften dieses Gesetzes zollpflichtig ist, so soll bei der Einfuhr eines solchen Gegenstandes oder einer solchen Ware nach den Vereinigten Staaten neben den sonst in diesem Gesetze festgesetzten Zöllen ein Zuschlagszoll in Höhe des Reinbetrages der Prämie oder Vergütung erhoben oder gezahlt werden, gleichviel in welcher Weise diese gezahlt oder gewährt ist. Dabei ist es gleichgültig, ob die Ware unmittelbar aus dem Erzeugungslande oder in einer anderen Weise eingeführt wird und ob die Ware in demselben Zustande, wie sie aus dem Erzeugungsland ausgeführt ist, eingeführt wird, oder ob sie durch Verarbeitung oder sonstwie verändert worden ist . . .« [47]).

---

[46]) »Ich wüßte einen Zoll, den ich für berechtigt halten würde. Das ist der, daß man z. B. Ausfuhrprämien einfach durch Zölle wirkungslos macht. Wenn man sieht, daß irgend ein Staat oder ein Kartell Prämien dafür zahlt, daß nach irgend einem Lande hin exportiert wird — wohlan, so machen Sie diese Prämien durch Zölle wirkungslos, oder wenn irgendwo eine Ausfuhrprämie auf Eisen oder Weizen gegeben wird, meinetwegen machen Sie auch die durch Zölle wirkungslos, was ich nur für berechtigt halte.« Die Entgegnung des damaligen Staatssekretärs des Innern, Posadowsky-Wehner: nach diesem Grundsatze müsse Molkenbuhr »bei der großen Ausdehnung des ausländischen Trustwesens schon einem großen Teile des Zolltarif-Entwurfes zustimmen« — enthielt natürlich eine starke rhetorische Uebertreibung der ausländischen Ausfuhrbegünstigungen. (Sitzung vom 2. bzw. 3. Dezember 1901; Stenographische Berichte, 4. Bd. S. 2902 bzw. 2912.)

[47]) Abs. 4, E. Abgedruckt im Deutschen Handelsarchiv 1913 I S. 1165.

Die amerikanische Ermächtigung geht auf die Bekämpfung der Zuckerprämien des europäischen Festlandes zurück, welche die heimische Zuckerindustrie empfindlich schädigten [48]). — Wegen der gleichen Wirkungen hatte man schon einige Jahrzehnte früher in England ähnliche Maßnahmen befürwortet. Eine Parlamentskommission, die hier zur Untersuchung der Folgen der Zuckerprämien im Jahre 1879 eingesetzt worden war und im August 1880 ihren Bericht erstattete, schlug die Einführung von Ausgleichzöllen vor; doch konnte sich die englische Regierung nicht dazu entscnließen, weil sie, an den Grundsätzen des Freihandels festhaltend, die Interessen der Verbraucher nicht schädigen wollte und die Einhebung von verschieden hohen Ausgleichzöllen als einen Bruch der in den Handelsverträgen zugestandenen Meistbegünstigung ansah. Den ersten entscheidenden Schritt unternahm dann die Regierung der Vereinigten Staaten. Zunächst bestimmte der Zolltarif vom 27. August 1894 (Wilson bill) einen Zuschlagszoll von $^1/_{10}$ Cent für jedes Pfund eingeführten Zuckers, der im Herkunftsland eine unmittelbare oder mittelbare Prämie genossen hatte. Während dieser Zuschlag aber einseitig, ohne Rücksicht auf die Höhe der fremden Prämien festgesetzt war, ermöglichte drei Jahre später die erwähnte Bestimmung des Dingley-Tarifs, die Zuschläge nach dem Verkaufslande des Zuckers abzustufen und derart die Prämien der Ausfuhrländer in ihrem ganzen Umfange in Rechnung zu stellen. Die Regierung hat von dieser Befugnis Gebrauch gemacht und entsprechende Zuschläge für den prämierten Zucker in Kraft gesetzt. Die Bestimmung des Zolltarifs war aber schon damals durchaus allgemein gehalten und beschränkte die Regierung nicht auf Maßnahmen gegen die Zuckerprämien. Indessen wurde die Ermächtigung gegen andere prämierte Waren m. W. bisher nicht benutzt.

Für S p a n i e n bestimmt die Königliche Verordnung vom 23. März 1906 zum Zolltarif, Art. 3, Abs. 3: (Die Regierung kann) »Waren, die in ihrem Ursprungslande eine Ausfuhrprämie genießen, Zollzuschlägen unterwerfen« [49]).

In F r a n k r e i c h ist die Fassung ähnlich. Sie lautet: »Die Regierung wird ermächtigt, durch im Ministerrat zu erlassende Verordnungen . . . zollpflichtige oder zollfreie Waren, für die im Ursprungs- oder Verkaufslande eine unmittelbare oder mittelbare Ausfuhrprämie gewährt wird, mit einem Ausgleichzoll in Höhe dieser Prämie zu belegen« [50]). Ursprünglich war ein erheblich ausführlicherer Wortlaut vorgesehen. Die entsprechende Stelle des Entwurfs hieß nämlich: »Die Zollsätze, die in der dem Zolltarifgesetze vom 11. Januar 1892 beigegebenen und im gegenwärtigen Gesetze abgeänderten Liste der Einfuhrzölle enthalten sind, werden um den Betrag jener direkten oder indirekten Prämien erhöht, die den Exporteuren in den Ursprungs-

[48]) Eine rasch unterrichtende Darstellung bei Jos. G r u n z e l, System der Handelspolitik, 2. Aufl. (1906) S. 504 und 515.

[49]) U. a. abgedruckt im Deutschen Handelsarchiv 1906 I S. 1299.

[50]) Vgl. Deutsches Handelsarchiv 1911 I S. 173.

oder Erzeugungsländern der in Frankreich zur Einfuhr gelangenden Produkte gewährt worden sind; vorausgesetzt, daß diese Prämien oder Begünstigungen (primes on avantages de quelque nature qu'ils soient) dazu führen, die normale Preislage zu stören (fausser les cours normaux) und auf dem französischen Markte Preise zu schaffen, die unter den Durchschnittspreisen stehen, welche zur Zeit der Ausfuhr für die gleichen Waren in den Herkunftsländern galten«. Der Betrag dieser Zuschlagszölle (ces majorations exceptionnelles de droits d'entrée) sollte in jedem Einzelfalle durch Dekret des Präsidenten der Republik festgesetzt werden.

Die französische Fassung verwahrt sich außer gegen die offenen auch gegen die sogen. »versteckten« Ausfuhrprämien, wie sie bekanntlich vor allem dort bestehen, wo bei Zoll-Rückvergütungen dem Exporteur mehr als der wirklich gezahlte Zoll gewährt wird.

Daß hingegen die Rückerstattung gezahlter Zölle und innerer Verbrauchsabgaben beim Austritt einer Ware aus dem Zoll- und Verbrauchsgebiet stets zulässig war und ist, gilt als allgemeine Regel [51]). Ob dazu für die neueste Zeit vielleicht eine Einschränkung gemacht werden muß? Es bestehen nämlich neuerdings einige autonome zolltarifarische Vorschriften, die — wenigstens möglicherweise — auch gegen reine Rückvergütungen die Anwendung von Ausgleichszöllen (oder andere Maßnahmen) gesetzlich sanktionieren.

Eine einschlägige serbische Bestimmung hat die folgende Fassung: »Die Regierung wird ermächtigt, für ausländische Waren, welche eine Ausfuhrprämie in welcher Form immer oder irgend welche andere Begünstigungen genießen, den Zollsatz mindestens um jenen Betrag zu erhöhen, welchen die Prämie oder die betreffende sonstige Begünstigung darstellt« [52]).

Ebenso wie Serbien sehen die Vereinigten Staaten Zollzuschläge vor auf eingeführte Waren, die »irgendwelche« Vergünstigungen genießen. Ob freilich unter diesen Vergünstigungen auch reine Rückvergütungen von Zöllen und Steuern zu verstehen sind, welche den wirklich geleisteten Zoll- und Steuerertrag nicht überschreiten, ist eine Frage der Rechtsauslegung der Einfuhrländer. Eine weitere Frage ist, in welchem Maße die Bestimmungen bisher praktisch angewendet worden sind. Mir ist es bisher nicht gelungen, solche Fälle ausfindig zu machen; und leider steht mir gegenwärtig weder das Material noch die Zeit zur Verfügung, mich über die Motive des Gesetzgebers zu unterrichten. Indessen bieten diese ja auch keine sichere Bürgschaft, daß nicht später die Rechtsprechung gewisse Vorschriften in abweichendem Sinne deutet.

Eine ziemlich authenische Interpretation dagegen besitzen wir für die Prämienklausel des schweizerischen Zolltarifgesetzes vom 10. Oktober 1902, welche lautet:

[51]) Lippert, Das internationale Finanzrecht S. 561.

[52]) Zolltarifgesetz vom 31. März 1904 a. St.; Art. 13. Abgedruckt im Zollkompaß, 2. Bd. (1911) S. 228.

»Art. 4, Abs. 2. Der Bundesrat ist überhaupt ermächtigt, in Fällen, in welchen der schweizerische Handel durch Maßregeln des Auslandes gehemmt wird, oder in welchen die Wirkung der schweizerischen Zölle durch Ausfuhrprämien oder ähnliche Begünstigungen beeinträchtigt wird, die ihm geeignet erscheinenden Anordnungen zu treffen« [53]).

Hiezu ist offiziell bestätigt, daß sich die Ermächtigung zu Ausgleichszöllen nicht gegen reine Rückvergütungen richtet. Bei den Verhandlungen über den schweizerisch-deutschen Handelsvertrag von 1904 wurde im Zusammenhang mit den Erörterungen über die deutschen Getreide-Einfuhrscheine auch die Tragweite des Art. 4, Abs. 2 des schweizerischen Zolltarif-Gesetzes besprochen. Aus dem Verhandlungsprotokoll geht deutlich hervor, daß die schweizerischen Unterhändler jene Bestimmung nur als Ermächtigung zu Maßnahmen gegen tatsächliche Ausfuhr**prämien** auffaßten. Die fragliche Ermächtigung werde in der Praxis schwer verwertbar sein, u. a. weil sich der Betrag der gezahlten Ausfuhrprämien, namentlich sofern es sich um die von privaten Verbänden gezahlten Vergütungen handle, in den meisten Fällen nicht mit Sicherheit feststellen lasse. Ferner werde die wirksame Durchführung einer auf die fragliche Bestimmung gestützten Maßregel die Einführung von Ursprungszeugnissen erfordern, was für den Handel Belästigungen mit sich bringen werde, die außer Verhältnis zu dem von der Maßregel zu erwartenden Nutzen stehen würden. Dazu komme die Befürchtung, daß der betroffene Staat der Schweiz gegenüber zu Repressalien schreiten könne. Aus diesen Gründen sei nicht anzunehmen, daß die fragliche Bestimmung eine praktische Bedeutung insbesondere gegen Deutschland erlangen werde.

Tatsächlich ist aber dieser Fall schon bald darauf eingetreten, und zwar gelegentlich des schweizerisch-deutschen Mehlzoll-Konfliktes. Im Herbste 1907 überreichte der Verband schweizerischer Müller dem schweizerischen Bundesrate eine Denkschrift, worin über eine angebliche unloyale Konkurrenz deutscher Mühlen in der Schweiz geklagt wurde, welche auf Grund des rein agrarisch orientierten deutschen Einfuhrscheinsystems ohne Identitätsnachweis versteckte staatliche Ausfuhrprämien für ihre Mehlausfuhr genießen. Der Streit beschäftigte seit Mitte 1908 eine breitere Oeffentlichkeit in Deutschland und der Schweiz und nahm im folgenden Jahre bekanntlich recht scharfe Formen an. In der Schweiz verlangte man die Anwendung der genannten Prämienklausel des Art. 4 Abs. 2 des schweizerischen Zolltarifs, eben unter Hinweis auf die Ausartung der deutschen Einfuhrscheine in Ausfuhrprämien.

Einer der wichtigsten Streitpunkte war denn auch nicht rechtlicher, sondern tatsächlicher Natur, nämlich, ob Deutschland durch die Erteilung der Einfuhrscheine (speziell für Weizenmehl Nr. 0) in Wirklichkeit für seine Mehlausfuhr Prämien gewähre. Mit anderen Worten: Ob die Erteilung eines Einfuhrscheines auf 160 kg Weizen

[53]) Abgedruckt im Zollkompaß, 9. Bd. (Schweiz) 2. Teil (Wien 1915) S. 70.

bei der Ausfuhr von 100 kg Weizenmehl Nr. 0 eine Ueberschätzung des tatsächlichen, für diese Ausbeute erforderlichen Weizenquantums und daher eine indirekte Ausfuhrprämie bedeute?

Aus den damaligen Verhandlungen geht jedenfalls hervor, daß die Schweiz Zuschlagszölle nur gegen tatsächliche Prämien — nicht gegen reine Rückvergütungen, Drawbacks — anwenden will; wenigstens gegenüber solchen Staaten, mit denen sie Handelsverträge abgeschlossen hat [54]). Dagegen ist die zweite Frage, die in jenem Konflikte erhebliche praktische Bedeutung gewann, damals zwar lebhaft besprochen, aber ihrer allgemeinen völkerrechtlichen Natur gemäß nicht grundsätzlich geklärt worden. Es war die Frage, ob die schweizerische Regierung, trotz der Bindung ihres Mehlzolles im Vertrage mit Deutschland auf 2.50 Frank berechtigt sei, einer tatsächlichen Ausfuhrprämie durch einen entsprechenden Ausgleichszoll zu begegnen?

Der schweizerische Bundesrat wollte diese Frage durch ein Schiedsgericht entscheiden lassen und richtete in diesem Sinne eine Note an die deutsche Regierung unter Berufung auf die Schiedsgerichtsklausel im deutsch-schweizerischen Handelsvertrage. Die deutsche Regierung aber schob die Entscheidung über das schweizerische Verlangen immer wieder hinaus; sie wollte die Frage überhaupt nicht vor ein Schiedsgericht gebracht sehen, um nicht das Einfuhr-System, das in den maßgebenden Kreisen als eine Grundlage der deutschen Agrarpolitik galt, zu gefährden. Man hegte in Deutschland die wohl übertriebene und unbegründete Befürchtung, daß im Falle einer Nachgiebigkeit gegen die Schweiz andere Staaten mit nicht sehr hohen Mehlzöllen, wie Belgien, Holland usw., in gleicher Weise gegen die deutsche Mehlausfuhr vorgehen würden und daß schließlich sogar die Einfuhrscheine auf Getreide entschiedener Gegnerschaft bei den hiedurch konkurrenzierten Getreideproduktionsgebieten begegnen könnten [55]).

Aber auch ganz allgemein hat sich Deutschland seit jeher — z. B. in der Frage der Ausgleichzölle für Prämienzucker bis zur Brüsseler Zuckerkonvention — auf den Standpunkt gestellt, daß die Meistbegünstigung der von Deutschland mit andern Staaten abgeschlossenen Verträge eine unbedingte sei und nicht unter Berufung auf irgendwelche Maßregeln der inneren deutschen Gesetzgebung durchbrochen werden dürfen.

Im besonderen wurde den amerikanischen Zuschlagszöllen des Wilson-Tarifs von 1894 für Zucker aus Prämienländern von deutscher Seite entgegen gehalten, diese Maßregel widerspreche zweifellos der Meistbegünstigung in dem bekannten Artikel V des preußisch-ameri-

[54]) Es ist mir nicht bekannt geworden, ob die Möglichkeit dieser Beschränkung auf Vertragsstaaten Erörterung gefunden hat.

[55]) Sigmund Schilder, Der deutsch-schweizerische Mehlkonflikt, Handelsmuseum 24 (1909) S. 29—32. Und R. G. Bindschedler, Zum schweizerisch-deutschen Mehlzollkonflikt. Daselbst S. 97—98.

kanischen Vertrags vom Jahre 1828. Denn dort war vereinbart, daß im Generaltarife keine Differenzierung vorgenommen werden dürfe. Und das bedeute, daß die Union allen Zucker so schlecht behandeln müsse wie den deutschen; daß, wenn sie einen Zuschlagszoll erhebe, sie diesen nicht nur auf den Zucker aus Prämienländern, sondern aus allen Ländern legen müsse [56]).

Mit ähnlicher, m. E. nicht stichhaltiger Begründung hat Rußland der Bekämpfung seiner Zuckerprämien zähen Widerstand entgegengesetzt [57]). Sehr entschieden nahm es Stellung gegen die Ausgleichszölle, mit denen der Dingley-Tarif der Vereinigten Staaten im Jahre 1897 den Prämienzucker belastete. Rußland vermochte sogar der mächtigen Zuckerkonvention zu trotzen, erhob längere Zeit Strafzölle gegen den Thee Indiens und Ceylons, ließ sich in den am 1. März 1906 in Kraft getretenen Handelsverträgen mit Deutschland sowie Oesterreich-Ungarn den Verzicht auf Einwände gegen die Brüsseler Konvention durch besondere Zugeständnisse abkaufen und trat erst in den Verlängerungsverträgen von 1907, gleichfalls gegen besondere Zugeständnisse für die russische Zuckerausfuhr nach Westeuropa, der Konvention bei.

Freilich stützte Rußland seinen Widerstand darauf, daß seine Prämien nicht so offenkundig gegeben wurden wie jene der mitteleuropäischen Länder. Die russischen Zuckerprämien gingen nämlich aus einem künstlich verschlungenen Spiele mit einem von Staats wegen erzwungenen Kartell, sowie mit staatlich geregelten Absatzbeschränkungen und willkürlichen Preisfestsetzungen auf dem russischen Inlandsmarkte hervor. Dieses Spiel war aber für jeden Fachmann unschwer zu durchschauen und die russischen Zuckerausfuhrprämien konnten auf Rubel und Kopeke genau berechnet werden, obwohl die russische Regierung die von ihr absichtlich hervorgerufene Unklarheit zur Ableugnung der Prämien benutzte.

Daß auch England anfangs der 1880er Jahre die Einhebung von verschieden hohen Ausgleichszöllen für unvereinbar mit der Meistbegünstigung hielt, sahen wir bereits.

Die Vereinigten Staaten haben in dem Abkommen vom 14. Juli 1900 mit Deutschland sich vorbehalten, Zuschlagszölle in der Höhe der Prämien, die die Zuckerausfuhrländer gewähren, zu erheben; im übrigen aber die volle Meistbegünstigung zugestanden. Mit Bezug

[56]) L. Glier, Die Meistbegünstigungsklausel. Heft 2 der Veröffentlichungen des mitteleuropäischen Wirtschaftsvereins. Berlin 1905 S. 303. Daselbst S. 242 ist der Wortlaut der preußisch-amerikanischen Klausel von 1828. — Glier folgt: Ernst v. Teubern, Die Meistbegünstigungsklausel in den internationalen Handelsverträgen. Beiheft 1 zum 7. Bd. der Zeitschr. f. Völkerrecht. Breslau 1913 S. 65—67. — Hier ist auch zitiert: N. J. Stone, Most-favored-nation relations between Germany and the United States. North American Review Bd. 182 (1906).

[57]) Für das Folgende benutze ich die soeben erschienene Schrift von Sigmund Schilder, Mitteleuropa und die Meistbegünstigungsfrage. 32. Heft der Finanz- und volkswirtschaftlichen Zeitfragen, hrsg. von Gg. Schanz und Jul. Wolf. Stuttgart 1917 S. 41 ff.

auf jenen Vorbehalt meinte der Abgeordnete Gothein im Reichstage [58]), er gebe ohne weiteres zu, daß eine derartige Bestimmung dem Geiste der Meistbegünstigungsklausel widerspreche; aber die vertragenden Staaten seien übereingekommen, eine Verletzung darin nicht zu erblicken. Nachdem wir nun einmal — und zwar selbst Deutschland und Frankreich, die die Meistbegünstigung zwischen sich durch den Art. 11 des Frankfurter Friedensvertrages festgelegt haben — in der Brüsseler Konvention keine Verletzung dieses Art. 11 gefunden hätten, so hätten wir nunmehr auch kein Recht, in den amerikanischen Zuschlagszöllen zu Prämienzucker eine Verletzung der Meistbegünstigung zu sehen.

Durch diese Wendung näherte sich Gothein praktisch durchaus der Ansicht einer Minderheit, zu deren grundsätzlich anderem Standpunkt sich in denselben Verhandlungen [59]) der Abgeordnete Pachnicke bekannte: Die Verletzung der Meistbegünstigung erfolge durch die Ausfuhrprämien und nicht durch die gegen sie angewandten Zuschlagszölle! Die Länder, die keine Ausfuhrzuschüsse zahlen, seien differenziert gegenüber denen, die sie gewähren. Und dadurch sei die Meistbegünstigung faktisch durchbrochen. Auch sonst hat man bisweilen m. E. mit Recht gesagt, der Ausfuhrprämien gewährende Staat werde durch die Ausgleichszölle nicht benachteiligt, sondern es werde ihm bloß eine Ueberbegünstigung entzogen, die er den prämierten Waren aus eigenen Mitteln gegenüber dritten Ländern erteilt hat. Die Ausgleichszölle verletzten mithin nicht die unbeschränkte, unbedingte Meistbegünstigung. Die Rechtfertigung wird aber, so viel ich vorläufig sehe, in Deutschland nur vereinzelt anerkannt. Zwar läßt man sie zur Not für staatliche Ausfuhrprämien gelten, deren Vorhandensein und Betrag mehr oder weniger genau festzustellen sind. Anders dagegen stehe es mit den privaten Prämien, die sich Kartelle, Truste und sonstige Monopoleinrichtungen auf Grundlage einer großen gewinnbringenden Ausbeutung des Inlandmarkts mittels hohe Schutzzölle leisten können. Hier sei bereits das Vorhandensein von Ausfuhrprämien und noch öfter deren Ausmaß zweifelhaft, und hier seien Ausgleichszölle jedenfalls eine Durchbrechung der Meistbegünstigung.

Diese Anschauung teilt auch Schilder. Er mißt indes den »zolltarifarischen Drohungen gegen Ausfuhrprämien« keine große praktische Bedeutung bei. Sie dienten meist nur zur Beunruhigung, Mürbemachung der Länder mit kartellierten, vertrusteten, prämiierten Ausfuhrindustrien. Abgesehen von den Verhältnissen des internationalen Zuckergeschäftes seien die Vorschriften mehr nur theoretisch bemerkenswert; zu einem tatsächlichen, nicht bloß angedrohten Vorgehen gegen private Ausfuhrprämien sei es nur höchst selten gekommen. Er weiß dafür nur auf eine kanadische Verordnung vom

[58]) Sitzung vom 16. Januar 1903. Stenographische Berichte. 10. Legislaturperiode, 2. Session 1900/03, 8. Bd. S. 7342.

[59]) Sitzung vom 4. November 1902. Stenographische Berichte, 7. Bd. S. 6117.

Dezember 1909 betr. die Zollbehandlung von verzinkten und Schwarzblechen hinzuweisen [60]). Die Maßregel ist aber weiter nichts als eine von zahlreichen Bestimmungen über die Erhebung der uns bereits bekannten Dumping-duty. — Die ganze Gesetzgebung gegen das Dumping, die wir im ersten Teile des vorliegenden Aufsatzes ausführlicher kennen lernten, scheint dem Autor nicht genügend vertraut zu sein, sonst würde sein Urteil wohl etwas anders lauten.

Eine Ausnahme erhöhter Wichtigkeit dagegen läßt er gelten, indem er eine gewisse Vorgangsweise, die in Ländern mit Wertzöllen nicht selten anzutreffen ist, als Versuch eines Ausgleichszolles gegen Ausfuhrprämien auffaßt. Bekanntlich werden vor allem in den Vereinigten Staaten, aber auch in Kanada, Australien usw., bei der Erhebung der Wertzölle nicht immer die Fakturenbeträge zugrunde gelegt. Die Warenrechnungen könnten ja fingiert sein und zu Zwecken niedriger Verzollung zu niedrige Preise enthalten. Deshalb werden die vidierten »Konsularfakturen« vorgeschrieben, wo zur Erlangung des Visums der Exporteur dem Konsul des Einfuhrlandes die Geschäftsbücher vorlegen muß. Indessen auch an diese Fakturen sind die Zollbehörden nicht gebunden, wenn die Inlandspreise im Ausfuhrland höher sind als die Rechnungsbeträge.

Diese Vorschriften, über deren mit vielfachen bürokratischen Scherereien und wichtigeren Nachteilen [61]) verbundenen rigorose Durchführung die Exporteure seit Jahren lebhaft klagen, bezwecken natürlich formell lediglich die Sicherung des Einfuhrstaates gegen Zollbetrug. Tatsächlich meint Schilder, dürften sie aber in erster Linie gegen jene privaten Ausfuhrprämien gerichtet sein, die nicht selten bei hohen Zöllen im Ausfuhrland von industriellen Vereinigungen zum Nutzen der Mitglieder gezahlt werden. Die genannten Wertzollländer wollen ihre Zollbehörden nicht mit der mühevollen, oft kaum zu erbringenden Feststellung belasten, ob die höheren Inlandspreise der Bezugsgebiete die Grundlage von Ausfuhrvergütungen seien, sondern sie nehmen dies von vorne herein als erwiesen an.

Durch ein solches Vorgehen soll nun die Meistbegünstigung zum Schaden der Schutzzolländer mit hohen Warenpreisen verletzt sein, während die Freihandelsländer mit niedrigeren Warenpreisen besonders begünstigt werden. Diese grundsätzliche Rechtsfrage der Meistbegünstigung für Länder mit höheren und niederen Inlandspreisen hätten nach der Forderung Schilders die Ausfuhrländer in erster Linie zu erörtern und tunlichst zur Entscheidung zu bringen, statt sich durch das geschickte Verfahren der Washingtoner Regierung, die nur vom Kampf gegen Zollbetrug spricht, von dem Rechtsstandpunkt abdrängen zu lassen und sich mit den Nachweisen von Fall zu Fall zu begnügen, daß die Fakturenbeträge nicht fingiert und auch nicht niedriger als die Inlandspreise des Ausfuhrlandes sind. — In

[60]) Der Leser kann sie im Deutschen Handels-Archiv 1910 I S. 276 nachschlagen.

[61]) Z. B. wird es dem Konsul oft möglich sein, aus den vorgelegten Nachweisen der Exporteure Geschäftsgeheimnisse des Ausfuhrlandes zu erfahren.

Mögen früher immerhin jene technischen Vorschriften über die Feststellung des Zollwertes öfter in protektionistischer Absicht angewendet worden sein [62]), so ist neuerdings ihre zollpolitische Bedeutung doch wohl erheblich zurückgegangen, nachdem gerade in jenen Ländern, welche jene Wertzoll-Vorschriften haben, auch die Dumping-Klausel eingeführt ist. Hätte Schilder diese in seine Betrachtungen einbezogen, so würde er deren Sonderzölle natürlich erst recht als eine Verletzung der Meistbegünstigung beurteilt haben. Es erscheint mir aber recht zweifelhaft, ob sich der Standpunkt den eben erwähnten Maßnahmen gegenüber aufrecht erhalten läßt.

Eine eingehende Behandlung dieser Frage ist sehr erwünscht, nicht allein im wissenschaftlichen Interesse. Auch die handelspolitische Praxis muß Wert auf eine Klärung der Verhältnisse legen, besonders auch in Deutschland. Nicht nur wird die deutsche Volkswirtschaft mit in erster Linie von den Hemmungen betroffen, welche vor allem die überseeischen Staaten der Einfuhr aus den entwickelten Industrieländern mit den in diesem Aufsatze geschilderten Maßnahmen entgegensetzen, sondern deutsche Industrielle erwägen auch, ihrerseits in ähnlicher Weise gegen fremden Wettbewerb vorzugehen. Wird doch z. B. davon gesprochen, die deutsche Ausfuhr durch umfassende staatliche Unterstützungen zu fördern, deren Kosten etwa aus einer allgemeinen Abgabe auf Rohprodukte bestritten werden sollen. Und dieser Vorschlag wird von nicht einflußlosen Kreisen ernstlich erwogen. Das geht u. a. daraus hervor, daß sich der Generaldirektor eines der größten deutschen Hüttenwerke veranlaßt sah, nachträglich hiegegen aufzutreten. »Vor einem Ausfuhrvergütungs-System in der gedachten allgemeinen Form kann ich nicht dringend genug warnen. Hat man schon vergessen, wie die »privaten« Ausfuhrvergütungen, die man im Ausland gern als »staatliche« bezeichnete, einen Vorwand zur Bekämpfung deutscher Einfuhr abgaben?« [63]).

Auf einer Tagung des Verbandes sächsischer Industrieller hat Stresemann vor einigen Jahren auf die Gefahr einer Ueberflutung des deutschen Marktes mit billigen, unter Entstehungskosten abgestoßenen Waren hingewiesen. Und selbst bis in die amerikanischen Zeitungen ist die Nachricht gedrungen, daß derselbe Verband den Bundesrat zu Maßnahmen gegen diese Gefahr aufgefordert und vorgeschlagen hat, die Einfuhr nach Deutschland vorübergehend zu beschränken, etwa indem man sie auf einen bestimmten Prozentsatz der früheren Friedenseinfuhr kontingentiert. Die *New York Evening Post* vom 25. Januar 1916 knüpfte an die Mitteilung eine Frage, die man freilich den Amerikanern wohl zurückgeben darf: *»Dumpers or dumpees?«*

Abgeschlossen Pfingsten 1917.

---

[62]) In diesem Sinne auch G. Gothein in der Reichstagssitzung vom 16. Januar 1903: Die Vereinigten Staaten wehren sich bereits gegen Kartell-Exportprämien z. B. beim deutschen Eisen. Sie erheben die Wertzölle nicht nach dem fakturierten Preis, sondern nach dem Preis, der im Produktionslande erzielt wird. Es hat das vielleicht auch teilweise schon die gute Wirkung gehabt, daß nunmehr auch unsere Eisenkartelle mit ihren Inlandspreisen wesentlich herabgehen.

[63]) Deutsche volkswirtschaftliche Korrespondenz, anfangs Oktober 1915.


427547
HF 1425
.F4
UNIVERSITY OF CALIFORNIA LIBRARY



